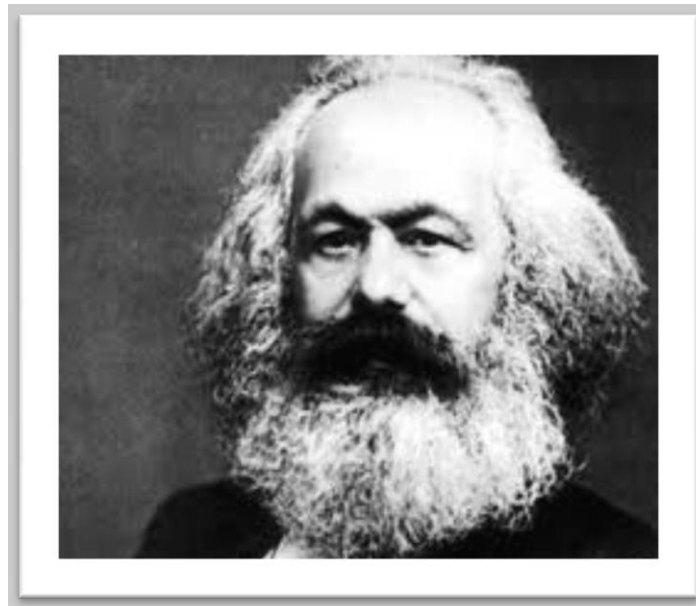


APORTES DESDE EL MARXISMO A LA COMPRENSIÓN DE LA POLÍTICA Y GESTIÓN PÚBLICA EN EL ESTADO CAPITALISTA.



Jennifer Fuenmayor¹

Haydée Ochoa Henríquez²

Resumen

El conocimiento latinoamericano referido fundamentalmente al tema de la política y gestión pública ha sido en su mayoría descriptivo, adicionalmente, la mayoría de los referentes teóricos no están elaborados con una perspectiva crítica, sino que se encuentran atrapados dentro de cánones, parámetros y modelos que pocos nos explican la realidad. La mayoría de los estudios sobre política y gestión pública utilizan como

¹ Economista. Doctora en Ciencias Políticas por la Universidad del Zulia. MgS en Ciencia Política; MgS en Economía. Profesora de la Facultad de Ciencias Económicas y Sociales, adscrita al Instituto de Investigaciones de la Universidad del Zulia. Miembro de la Academia de Ciencias Económicas del Estado Zulia. PEII Nivel B. E-mail: jjfuenmayor@yahoo.com

² Doctora en Estudios del Desarrollo en el CENDES-UCV. Investigadora de la Universidad del Zulia y de la Universidad Bolivariana de Venezuela (UBV), reconocida en el PEII Nivel C. Coordinadora de Investigación y Estudios Avanzados en la sede Zulia de la UBV. E-mail: haydeeochoaubv@gmail.com

instrumental teórico las propuestas de la Nueva Gestión Pública y el Enfoque de Análisis de las Políticas Públicas con limitaciones. El objetivo del presente artículo es explicar los aportes que se hacen desde el marxismo para comprender la política y gestión pública en el Estado Capitalista. El tipo de estudio es explicativo y de revisión documental. Entre los principales aportes se tienen los siguientes: 1) aportes a la comprensión de la dicotomía política-administración; 2) aportes en cuanto a comprender el Estado como una relación social y el carácter de clase de las políticas; 3) Aportes en cuanto a la relación Estado-Economía; 4) Aportes en la discusión crítica sobre la descentralización y su relación con la dinámica del sistema capitalista; 5) Aportes en cuanto a la dificultad de hacer cambios (nivel nacional-subnacional) y 6) Aportes en explicar la relación existente entre las propuestas de la NGP y el Neoliberalismo. Se concluye que los autores estudiados que parten de la teoría marxista, nos muestran con sus análisis cómo la dinámica de las formas y funciones del Estado Capitalista está modelada por los cambios en la acumulación del capital.

Palabras Clave

Política y gestión pública; marxismo; Estado Capitalista

1. Introducción

El conocimiento latinoamericano referido fundamentalmente al tema de la política y gestión pública ha sido en su mayoría descriptivo, hay por lo tanto, un vacío teórico, adicionalmente, la mayoría de los referentes teóricos no están elaborados con una perspectiva crítica, sino que se encuentran atrapados dentro de cánones, parámetros y modelos que pocos nos explican la realidad de América Latina. La producción de conocimiento científico con una perspectiva explicativa es una necesidad, por la poca producción en este nivel del conocimiento. Lo anterior da cuenta de un problema en el plano del conocimiento latinoamericano que hay que resolver.

Para avanzar en el plano del conocimiento tanto a nivel teórico como empírico y, para realizar propuestas que contribuyan a transformar la realidad que actualmente vive América Latina, se da la necesidad de realizar un estudio con un mayor nivel de profundidad en el análisis de nuestro objeto de estudio con una perspectiva crítica. La mayoría de los estudios sobre política y gestión pública se derivan de las propuestas surgidas desde los planteamientos de la Nueva Gestión Pública y desde el Enfoque de Análisis de las Políticas Públicas, con limitaciones

Se convierten en nuestros principales referentes teóricos para explicar la realidad del aparato público los trabajos que realizan contribuciones a nuestro objeto de estudio y que parten sus análisis desde el marxismo. Dentro de esta orientación se citan los trabajos de Poulantzas (1978; 1998); Therborn (1979); Holloway (1982; 1994; 2002); De Mattos (1989; 1990); Borón (2003); Guerrero (1986; 2000; 2001; 2004); Jessop (1994; 1999; 2008); Esteso (1986); Ochoa (1995a; 1995b); Ochoa y Fuenmayor (2006); Coraggio (1989; 1991; 1994); Monedero (2008; 2009) y Thwaites (2001; 2008). Los autores estudiados que parten de la teoría marxista, nos muestran con sus análisis del Estado Capitalista, cómo la dinámica de las formas y funciones del Estado está modelada por los cambios en la acumulación del capital. La vida del sistema capitalista, es la acumulación de capital, ésta siguiendo a Jessop (1999; 2008), está mediada por el mercado y por el ánimo de lucro.

Nuestro enfoque parte de los aportes que se derivan de la teoría marxista sobre el Estado, no obstante, mantenemos distancia con sus interpretaciones ortodoxas. La fortaleza de esta teoría es su avance en el estudio del Estado Capitalista y su relación con la acumulación de capital. Manejamos el supuesto de Jessop (2008), cuando afirma que la dinámica de las formas y funciones del Estado está modelada por los cambios en la acumulación de capital, también la afirmación de Holloway (1982), de que el Estado es capitalista en virtud a su relación con el proceso de acumulación.

2. Principales Aportes

La perspectiva marxista realizó importantes contribuciones a fines de los setenta e inicios de los ochenta a la comprensión de la política y gestión pública. Sus principales aportes serían los siguientes:

2.1. Aportes a la comprensión de la dicotomía Política-Administración

Es importante destacar la dimensión histórica de este paradigma, además, su carácter dialéctico y transdisciplinario impide la separación y concepción de separación de la política con el proceso de gestión, es decir la dicotomía política-administración es superada en este paradigma. En este sentido, señala Guerrero (citado por Ochoa,1995a:118), “ni en la administración pública, ni tampoco en la administración privada encontramos una separación entre dirección y dominio sino, en su lugar, una unidad dialéctica”.

Para Guerrero, “la dicotomía política-administración es falsa como realidad y falsa como dicotomía...Es falsa como realidad porque no existe, es falsa como dicotomía porque no representa algo real” (Guerrero citado por Ochoa, 1995a:118). A este respecto, Holloway (1982:87), deja claro que “no existe parte alguna del Estado que sea neutra. El Estado no se puede dividir en dos: una parte política y opresiva, y otra administrativa y neutra”. La visión de concebir la política separada de la administración en una sociedad capitalista ocurre de acuerdo a Holloway (1982), al ocultar la lucha de clases.

Siguiendo con el planteamiento de Holloway (1982:37), sobre la dicotomía política administración, “el Estado no tiene una columna vertebral neutra, técnica que deje de reflejar su naturaleza de clase; precisamente por estar basado en una abstracción de las relaciones de producción, cada uno de los aspectos de la actividad del Estado está impregnado por su carácter de clase”.

Holloway, pone de manifiesto “el carácter político de las cuestiones minuciosas de la administración pública, tales como: el diseño de formas, el proceso de guardar

expedientes, la distribución física de las oficinas, los procesos de rutina para tratar problemas individuales etc., y en el proceso de trabajo a lo interno del aparato público” (Holloway citado por Ochoa, 1995a: 120).

Dada esta discusión sobre la vieja dicotomía política administración se puede afirmar que en el paradigma marxista no existe la visión de separación de la política y gestión pública, esta es vista como un proceso político, ininterrumpido, no neutral, y atravesado en todo momento por la lucha de clases, no se puede apreciar como un proceso separado y mecánico tal y como se ha querido ver con el neoliberalismo, este es también un proceso que no puede separarse y es asimismo, conflictivo. En palabras de Ochoa y Fuenmayor (2006:147), “...se desconoce así la distancia que en la práctica se presenta entre estos dos componentes del Estado...”.

Otro autor marxista, Therborn (1979), también tiene claro esta idea de la unidad de la política-administración, al expresar en su estudio lo siguiente: “Un aparato de Estado opera simultáneamente como expresión de *dominación* de clase (es decir, como una determinada forma de división clasista del trabajo dentro de la sociedad) y como *ejecutor* de las tareas sociales de suprema promulgación de normas, y de aplicación, judicación, cumplimiento y defensa de dichas normas” (Therborn, 1979:47). Esta es, de acuerdo al autor, una relación dialéctica (política e ideológica).

2.2. Aportes en cuanto a comprender el Estado como una relación social y el carácter de clase de las políticas públicas.

El centro del debate sobre las políticas públicas gira en torno al papel que juega la lucha de clases y sus contradicciones en la explicación del contenido de las políticas públicas dentro del aparato público. Esta discusión se aprecia en los trabajos de Holloway (1982, 1994, 2002); y Borón (2003).

Marx (citado por Borón, 2003), desde sus escritos juveniles sostiene que:

“El Estado es la expresión mediatizada de la dominación política en las sociedades clasistas. Es, en verdad, el <<resumen oficial>> de una sociedad de clases y, consecuentemente, no es neutral ante las luchas y los antagonismos sociales producidos por sus desigualdades e inequidades estructurales...el estado es el lugar en el cual sujetos formalmente libres e iguales, pero profundamente desiguales, establecen relaciones políticas de superordenación y subordinación. Esta asimetría se arraiga, en primera instancia, en la posición y funciones que los distintos sujetos desempeñan en el proceso productivo. Sin embargo, la efectivización del predominio político de la clase dominante en el capitalismo requiere algo más: la intervención de un denso entramado de mediaciones –estructuras estatales, tradiciones políticas e ideológicas, organizaciones y prácticas sociales de diverso tipo- sin las cuales la supremacía que la burguesía detenta en el plano económico no puede proyectarse al ámbito más global de la sociedad civil en su conjunto” (Borón, 2003:269).

El párrafo anterior recoge de forma puntual y determinante lo que es el Estado bajo la concepción marxista, no obstante, afirma Borón (2003) que la teoría marxista “no ha sido inmune a las flagrantes deformaciones producidas por una concepción instrumentalista del Estado, que lo reduce a una simple herramienta perpetuamente controlada, de manera directa e inmediata, por la clase dominante... De esta forma un vulgar economicismo vino a reemplazar toda la riqueza analítica del marxismo... que remata en la nulificación del Estado...al ser considerado “el Estado y la vida política, al igual que la ideología, como reflejo del desarrollo de las fuerzas productivas... o como un dócil instrumento de la clase dominante” (Borón, 2003:269-270).

Para el marxismo, el Estado es la organización de la sociedad y además, es una institución clasista³, es decir que es simultáneamente: “(a) un <<pacto de dominación>> mediante el cual una determinada alianza de clases construye un sistema hegemónico susceptible de generar un bloque histórico; (b) una institución dotada de sus correspondientes aparatos burocráticos y susceptible de transformarse, bajo determinadas circunstancias, en un <<actor corporativo>>; (c) un escenario de la lucha por el poder social, un terreno en el cual se dirimen los conflictos entre distintos proyectos sociales que definen un patrón de organización económica y social; y (d) el representante de los <<intereses universales>> de la sociedad, y en cuanto tal, la expresión orgánica de la comunidad nacional” (Borón,2003:274).

De acuerdo a Borón (2003), resulta imposible pensar el fenómeno estatal sino se consideran estas cuatro dimensiones. La superioridad teórica del marxismo se centra justamente “en su capacidad para pensar al Estado en la riqueza y multiplicidad de sus determinaciones, ninguna de las cuales puede por sí sola dar cuenta del fenómeno en su plenitud” (Borón, 2003: 275). De esta manera Borón (2003), resuelve el impase teórico que rodea a la cuestión del Estado, a través del análisis marxista.

Con esta definición de Estado, se toma distancia de la concepción del Estado como cosa o instrumento. Para Borón (2003), al considerar la concepción marxista sobre el Estado se deben considerar estas cuatro dimensiones. El Estado no debe definirse sólo como un pacto de dominación, o como un actor corporativo. Existen en la literatura especializada interpretaciones muchas veces erradas sobre lo que es realmente el Estado para el Marxismo. En repetidas ocasiones se nos presenta una definición de Estado deformada. El Estado desde la visión marxista es una institución clasista y no puede verse solamente como una relación de externalidad entre el Estado y las clases dominantes en donde el Estado resulta ser una cosa o instrumento de esas clases (Borón, 2003). No podemos visualizar al Estado solo en términos de su aparato burocrático o en términos administrativos, de su organización y agencias.

³ El Estado se encuentra estructuralmente articulado con las relaciones de producción, es por ello que en la teoría marxista se habla de un Estado de clase (Borón, 2003).

“...El Estado y la organización de la sociedad, desde un punto de vista político, no son dos cosas diferentes. El Estado es la organización de la sociedad” (Marx, cit por Borón, 2003:288). En la definición de Estado resulta fundamental considerar a la sociedad articulada con el Estado, así la propuesta es de acuerdo a Borón (2003) heurísticamente más rica. En palabras de este autor “...Lo que se requiere, por el contrario, es un esquema integrado que tome en cuenta la relación dialéctica entre Estado y sociedad, entre economía y política, capaz de descubrir sus vínculos complejos, no-lineales, no-mecánicos y no-deterministas que las funden en un todo orgánico. Las herramientas para esta empresa se encuentran en la tradición marxista...Las premisas fundamentales del legado teórico de Marx permiten encarar esta tarea con perspectivas alentadoras...” (Borón, 2003: 289).

Este autor se aleja de la teorías instrumentalistas sobre el Estado, que argumentaban una relación de externalidad entre el Estado y las clases dominantes, no obstante, un Estado es capitalista y clasista, ya que se haya ligado a la reproducción de los intereses capitalistas a través de la acumulación de capital y afirma que “el carácter clasista del Estado no se asienta en los orígenes sociales de sus cuadros dirigentes, el elenco gobernante o la clase reinante, **sino en la estructura interna del aparato estatal que, en su funcionamiento, pone en evidencia la selectividad clasista de sus políticas públicas...**En otras palabras, el clasismo del Estado no depende de la naturaleza sociológica de sus círculos dirigentes, ni de su ideología, sistema partidario o cualquier otro rasgo de este tipo...” (Borón, 2003:277) (*negritas del autor*).

Holloway (1982), también considera, al igual que Borón (2003), las contradicciones de clases para explicar el contenido de las políticas públicas. En otro trabajo, Holloway (1994), también centra su atención en el debate sobre la derivación del Estado y las luchas de clases. Para Holloway no considerar el tema de la lucha de clases en los análisis de los cambios actuales del capitalismo “tiene implicaciones teóricas y políticas muy importantes” (Holloway, 1994:88). Para Holloway “hablar de una relación externa entre las <<leyes objetivas del desarrollo capitalista>> y la lucha de clases no tiene sentido. Las

<<leyes del desarrollo capitalista>> no son otra cosa que el movimiento de la lucha de clases. Las categorías de **él capital** son categorías de lucha” (Holloway, 1994:92).

Para el autor en referencia, el capital es lucha de clases, con esta afirmación Holloway se acerca más a los planteamientos de Marx ya que la relación entre la lucha de clases y las leyes objetivas del desarrollo capitalista ha sido prácticamente el tema central en la teoría marxista. “De modo que el análisis del capital no puede separarse del análisis de la lucha de clases, por la sencilla razón de que el capital es la lucha en la cual participamos inevitablemente. La presencia de la clase trabajadora como una fuerza antagónica al interior del capital es justamente la clave para entender el desarrollo y la inestabilidad del capitalismo” (Holloway, 1994:94).

En un trabajo más reciente Holloway (2002), ve al Estado como un nodo en una red de relaciones sociales donde la capacidad que tiene el Estado de hacer, es decir su autonomía, está condicionada y limitada. “Esta red de relaciones sociales se centra, de manera crucial, en la forma en la que el trabajo está organizado. El hecho de que el trabajo está organizado sobre una base capitalista, significa que lo que el Estado hace y puede hacer está limitado y condicionado por la necesidad de mantener el sistema de organización capitalista del que es parte...” (Holloway, 2002:30).

El Estado, siguiendo la discusión de Holloway (2002), está dentro de una red de relaciones sociales capitalistas, esto lo aparta de la noción de instrumento que le produce su aislamiento del contexto social, el problema ha estado según este autor, en “comprender de manera equivocada el grado de integración del Estado en la red de relaciones sociales capitalistas” (Holloway, 2002:31).

Estas relaciones sociales capitalistas nunca han estado limitadas por las fronteras estatales ya que el Estado se encuentra inmerso en una red global de relaciones sociales entre el capitalista y el trabajador, que está mediada por el dinero, esto se traduce “en una completa desterritorialización de esas relaciones” (Holloway, 2002:32). Al Estado lo atraviesan estas relaciones sociales capitalistas, el autor plantea en su investigación el problema de que “conceptualmente se separa al Estado del cúmulo de relaciones sociales

que lo rodean y se lo eleva como si fuera un actor autónomo... respecto a estas relaciones sociales capitalistas que lo atraviesan” (Holloway, 2002:32).

En este sentido, Jessop (2008), también coincide con Holloway (2002) en afirmar que el Estado es una relación social. De acuerdo a Monedero (2008), la concepción del Estado como relación social, es el núcleo duro de la concepción de Jessop⁴ y lo define “como un conjunto de instituciones, organizaciones, fuerzas sociales y actividades, incrustadas y reguladas socialmente, seleccionadas de manera estratégica⁵ y organizadas alrededor de la toma de decisiones que son vinculantes colectivamente para una comunidad política imaginaria (o que, al menos, están involucradas activamente en esa toma de decisiones). A su vez, el poder del Estado puede entenderse como una relación de poder que es mediada por y a través de este conjunto institucional. El poder no es ejercido por el Estado como tal..., sino que depende del equilibrio de fuerzas tanto dentro de la sociedad entendida en sentido amplio, como dentro de los propios aparatos del Estado”. El enfoque de Jessop (2008), “es incompatible con cualquier pretensión de tratar al Estado como un simple instrumento o como un mecanismo funcional para reproducir las relaciones capitalistas de producción...” (Jessop, 2008:47).

Jessop (2008), enumera asimismo, seis dimensiones interrelacionadas para estudiar al Estado como relación social. Estas son: 1) Los modos de representación política y su articulación; 2) la articulación interna del aparato del Estado; 3) los modos de intervención y su articulación; 4) los proyectos políticos articulados por distintas fuerzas sociales representadas dentro del sistema estatal; 5) el proyecto de Estado predominante con su

⁴ Especialista en Teoría del Estado dentro del Enfoque de la Regulación, plantea que su enfoque es general analítico-formal y estratégico-relacional con respecto al Estado, para ello sigue a Gramsci y a Poulantzas al considerar al Estado como una relación social. “El primero propuso una definición inclusiva de Estado en su sentido integral, entendiéndolo como <<sociedad política + sociedad civil>>; el segundo analizó el poder del Estado como una condensación cuya forma está determinada por el equilibrio de las fuerzas políticas que operan dentro y más allá del Estado” (Gramsci y Poulantzas citado por Jessop, 2008: 7).

⁵ Por selectividad estratégica entiende Jessop (2008:46), “la forma en la que el Estado, considerado como un conjunto social, posee un impacto específico y diferenciado sobre la capacidad de las distintas fuerzas políticas para perseguir sus intereses y estrategias particulares en contextos espaciotemporales específicos. Para ello utiliza el acceso o el control sobre ciertas capacidades estatales (capacidades que, para ser eficaces, dependen siempre de sus vínculos con fuerzas y poderes que existen y operan más allá de las fronteras formales del Estado)”.

racionalidad gubernamental y su arte de gobernar y 6) “los proyectos hegemónicos que pretenden reconciliar lo particular y lo universal enlazando la naturaleza y los objetivos del Estado con una visión política, intelectual y moral más amplia –pero siempre selectiva– del interés público, de la buena sociedad, del bienestar público...Estos proyectos dotan de contenido a los rasgos más formales del Estado...” (Jessop, 2008: 48-49).

Dice Jessop (2008), en relación a las dimensiones del Estado, que las tres primeras tienen que ver con los aspectos institucionales formales del Estado y las otras tres dimensiones hacen referencia a aspectos sustantivos y estratégicos del Estado considerado como relación social, es decir concretamente a las políticas públicas y la gestión.

Así como el Estado es una relación social, el capital también lo es, dice Jessop (2008), que es común encontrar definiciones alejadas de esta relación, por ejemplo, el capitalismo, normalmente encontramos en la literatura económica su definición como un sistema económico en donde gran cantidad de empresas de manera independiente producen bienes y servicios para la venta en el mercado con el propósito de obtener una ganancia. Esta definición olvida consideraciones importantes como por ejemplo la relación del sistema capitalista con “...la naturaleza de la fuerza laboral, el proceso del trabajo, los poderes del capital y la dinámica de la acumulación” (Jessop, 2008:14). Afirma el autor, que esta consideración resulta primordial “si pretendemos establecer la especificidad histórica del capitalismo como modo de producción, y sus implicaciones para la política económica y la política social” (Jessop, 2008:14).

Es en este contexto que Holloway entiende las políticas públicas, destacando su naturaleza política y que en su contenido están presentes las contradicciones que se generan por las luchas de clases dentro del sistema capitalista. Para Holloway (1982:77), “el aparato del Estado se encuentra atravesado por el conflicto social y sus formas organizativas son parte integral de ese conflicto...”. “El Estado es un Estado de clase, no sólo por lo que hace, sino también por la forma en que lo hace; no sólo por su actividad, sino en virtud de la forma organizativa de ésta. La naturaleza capitalista del Estado se expresa en cada detalle de su organización” (Holloway, 1982:87).

De acuerdo con esta perspectiva de análisis, se destaca el carácter de clase del Estado y su incidencia en las políticas públicas. No podemos olvidar que el Estado tiene su selección estratégica y en función de éstas formula las políticas públicas y la gestión.

2.3. Aportes en cuanto a la relación Estado – Economía⁶

Afirma Therborn (1979:197-198), que “un punto nodal en la reproducción de la sociedad es la interrelación del Estado y la economía...El Estado ha sido siempre un elemento esencial, y no un mero guardián exterior de la reproducción de la economía. El Estado interviene, invariablemente, en la reproducción de las relaciones de producción...”. Lo determinante para este autor, son “los efectos del Estado en la producción y la reproducción de determinados modos de producción...” (Therborn, 1979:171).

El autor citado se plantea la siguiente interrogante ¿De qué manera incide e interviene el Estado en los procesos de reproducción y cambio social?, y responde que “la respuesta hay que buscarla en lo que se hace (y en algunos momentos críticos no se hace) a través del Estado y en cómo se hace a través del Estado...” (Therborn, 1979:171). El poder que tiene el Estado se ejerce a través de la lucha de clases⁷. Lo que haga el Estado a través de sus políticas clasistas, incide sobre la reproducción del modo de producción.

Ya Poulantzas (1998), destacaba la importancia del Estado y su rol en la reproducción de las relaciones mismas de producción, y señala que “el Estado desempeña siempre un

⁶ Para la teoría marxista, lo económico desempeña un papel determinante en un modo de producción y en una formación social. “la esfera (o espacio) económica está determinada por el *proceso de producción*, y el lugar de los agentes, su distribución en clases sociales, por las *relaciones de producción*...lo económico comprende no sólo la producción, sino el conjunto del ciclo producción-consumo-reparto del producto social, <<momentos>> que aparecen, en su unidad, como los del proceso de producción. En el modo de producción capitalista, se trata del ciclo de conjunto de reproducción del capital social: capital productivo –capital mercancías-capital dinero. Pero, en esta unidad, es la producción la que desempeña el papel determinante...” (Poulantzas, 1998:17).

⁷ “Las clases sociales son conjuntos de agentes sociales determinados *principal* pero no exclusivamente por su lugar en el *proceso de producción*, es decir, en la esfera económica...significan para el marxismo...contradicciones y *lucha de clases*...una clase social se define por su *lugar* en el conjunto de las prácticas sociales, es decir, por su lugar en el conjunto de la *división social del trabajo*, que comprende las relaciones políticas y las relaciones ideológicas...las clases no existen más que en la lucha de clases” (Poulantzas, 1998:12-13).

papel económico directo en la reproducción de las relaciones de producción...Pero este papel económico no es una función técnica o neutra del Estado: este papel está impuesto por la dominación política de clase” (Poulantzas, 1998: 91).

Therborn (1979), elabora un modelo analítico partiendo del enfoque de sistemas, sobre el aparato de Estado y afirma que la dinámica de su modelo, “proviene de la lógica del desarrollo de la lucha de clases y de los diversos modos de producción” (Therborn, 1979: 44-45). También al igual que Holloway (1982), se interesa en el estudio de la organización estatal y se detiene en la explicación de los rasgos característicos de los Estados feudal, capitalista y socialista, es decir en los modos de producción, que de acuerdo a Therborn (1979), son los que generan las formas específicas de organización del Estado.

Concibe Therborn (1979), a la organización y a las políticas y gestión pública dentro del enfoque de sistemas, el Estado es para el autor una variedad de organización formal, “caracterizado por sus funciones específicas: defensa coactiva, gobernación política (mediante la autoridad suprema para promulgar normas), gestión administrativa (mediante la aplicación de las normas) y regulación judicial de una determinada formación social (Therborn, 1979:33) y es determinante en afirmar que la lucha de clases está presente en todos estos procesos.

El referido autor, visualiza la política y gestión pública, como un proceso estructurado por mecanismos específicos de entrada (input), transformación y salida (output), proceso que en palabras de Therborn (1979:36), “son atravesados y modelados por la lucha de clases”, por lo que este sería el contenido sustantivo de las políticas públicas desde la perspectiva marxista y está asimismo relacionado, con los procesos de reproducción y cambio.

“...Therborn sugiere que para comprender la incidencia del Estado en el proceso global de reproducción social y transformación deben tenerse en cuenta dos tipos de determinaciones: en primer lugar aquellas emanadas del poder estatal en sí mismo, es decir, de la cristalización históricamente singularizada de relaciones de fuerzas que se condensan en un <<pacto de dominación>> y que se expresa en las políticas que se adoptan en relación al proceso productivo. Por el otro lado, una segunda fuente de

determinaciones está constituida por la estructura de los aparatos estatales y el carácter clasista de sus formas organizacionales. En resumen, lo que hay que observar son las políticas que promueve el Estado y el papel jugado por sus estructuras burocráticas: en una palabra, qué hace el Estado y cómo lo hace...” (Therborn, citado por Borón, 2003:278-279). Este es en resumen el planteamiento central de Therborn (1979), sobre su concepción de la política y gestión pública de acuerdo a Borón (2003).

A juicio de Ochoa (1995a:122), “se trata de un trabajo que estudia la relación del aparato público con el modo de producción...”, es decir con la economía que sería la contribución de este paradigma a la comprensión de nuestro objeto de estudio. En este sentido afirma Guerrero (1986), que la política pública debe ser estudiada a partir de los fundamentos materiales y de las relaciones de producción.

Poulantzas (1978:203), en referencia a la relación Estado- Economía, expresa que:

“En virtud del actual papel del Estado en la economía, que modifica el conjunto del espacio político, las funciones económicas ocupan ya el lugar dominante en el seno del Estado. Esta modificación global del espacio político, no sólo coincide con el predominio en el seno del actual Estado, de sus funciones económicas sino que designan también el sentido de dicho predominio. No se trata simplemente de actividades económicas nuevas que dominarían como tales a otras actividades, las cuales permanecerían inmutables. El conjunto de las operaciones del Estado se organiza actualmente en función de su papel económico. Ello concierne no sólo a las medidas ideológicas- representativas del Estado sino a la normalización disciplinaria, la estructuración del espacio y del tiempo, el establecimiento de nuevos procesos de individualización y de corporeidad capitalistas, la elaboración de los discursos estratégicos, la producción de la ciencia. Todo ello da lugar a transformaciones institucionales considerables que afectan al conjunto de los aparatos del Estado y tienen precisamente como hilo conductor su actual papel económico”.

Lo anterior nos conduce a afirmar que la forma y contenido de las políticas públicas y la gestión, está directamente relacionada con la acumulación de capital⁸. Una de las funciones que tiene el Estado es precisamente la acumulación, por lo que las instituciones del Estado están llamadas a cumplir este requerimiento para el funcionamiento del sistema capitalista.

Esteso (1986), también desarrolla la relación Estado- Economía, y considera en su estudio que el Estado no es una potencia extraeconómica neutral y por ende, ajena al proceso global de la dominación, y en su relación con la economía, el Estado actúa “como una instancia ordenadora del desenvolvimiento capitalista en su conjunto. Es decir, como expresión del capital en tanto relación social” (Alvater, citado por Esteso, 1986:2), por lo que su intervención “tiene que ver con la reproducción del todo social, como todo social ordenado en forma capitalista. Es esta característica del Estado la que orienta y motoriza su intervención” (O’ Donnell, citado por Esteso, 1986:2).

Esteso (1986), orienta su discusión en el plano de los problemas estructurales de la reproducción social. Aborda la cuestión de la manera de cómo se da la intervención estatal e incorpora la problemática de la burocracia⁹ y las formas que ésta asume. Lo

⁸ La esencia del sistema capitalista es la acumulación y se realiza siempre que las ganancias superen el consumo de los capitalistas. “Acumulación es el incremento neto del capital existente, o sea la asignación de plusvalía al fin de aumentar el capital, en otros términos, la acumulación puede definirse como la reversión a capital de la plusvalía” (Marx citado por Maza, 2007:1275). “...El capital rota de acuerdo con un ciclo, cuya fórmula es la siguiente: D-M-...P...M'-D'. Este ciclo consta de tres fases: i) El capital en forma monetaria (D) se transforma en mercancías (M, medios materiales de producción y fuerza de trabajo), con las cuales se ejecuta el proceso de producción (P); ii) En el proceso productivo, el capital aumenta de valor (M' >M); iii) En la esfera de la circulación el capital-mercancía se convierte nuevamente en capital monetario, pero con un valor superior al del capital con el que se comenzó el ciclo (D'>D). En este ciclo, sin embargo, hay posibilidades de ruptura que abren paso a la crisis...” (Marx citado por Maza, 2007: 1279). La plusvalía, asimismo, se define como “el exceso de valor creado por el trabajo con respecto al valor del capital <<insumido>> en el proceso de producción” (Marx citado por Maza, 2007:1273). “Marx pensaba que la composición orgánica del capital tendía a crecer a medida que se registraba la acumulación. Los factores de tal incremento son...la competencia inter-capitalista intensificada, que genera la introducción de métodos más productivos; el desarrollo de las fuerzas productivas, que provoca obsolescencia de los bienes de equipo y una cada vez mayor rotación del capital, y la acentuación de la lucha de clases, que impulsa a los capitalistas a sustituir mano de obra por máquinas. Junto con la intensificación en capital, una eventual caída de la tasa de plusvalía (por aumento excesivo de los salarios) tendría repercusiones negativas en la tasa de beneficio” (Bustelo, 1999:57-58).

⁹ El tema de la burocracia ha sido tratado por Weber en varios de sus artículos y libros, pero su obra maestra ha sido su libro: *Economía y Sociedad*, publicado en 1921, en su versión alemana

valioso de su trabajo está en que relaciona la gestión burocrática estatal para el caso argentino, con el patrón de autonomía capitalista nacional como modalidad de intervención y con la nueva dinámica de la internacionalización. “Considera a la burocracia estatal como una categoría social, que participa junto con los demás actores de la lucha política” (Esteso, 1986:15).

Entre los rasgos más sobresalientes de la administración burocrática están los siguientes:

“a) el funcionario burocrático se debe únicamente a la realización de los cometidos que le confiere el cargo; b) se encuentra perfectamente ubicado en la escala jerárquica de la administración; c) se debe estrictamente a las competencias que rigurosamente se establecen para cada cargo, de acuerdo a una posición en la escala jerárquica; d) tiene una especificación de derechos y deberes, por medio de un contrato; e) se establece el nombramiento del funcionario como miembro de la administración, fundamentado sobre una calificación profesional; f) los funcionarios son retribuidos con sueldos fijos, graduados de menos a más conforme a la jerarquía administrativa, autoridad y responsabilidad del puesto; g) el puesto es ejercido como única o principal <<profesión>>; h) existe la posibilidad de una carrera administrativa con los consiguientes ascensos y promociones; i) los funcionarios desempeñan sus cargos con estricta separación de la posesión de los medios materiales de administración y de la posible apropiación de los cargos mismos; j) se establece una disciplina muy rigurosa ejercida por las autoridades o magistrados de la asociación” (Guerrero, 1986:229).

En resumen estas serían las características del fenómeno burocrático en las grandes y complejas organizaciones, para lo cual es imprescindible la presencia de un líder y de un

original. Weber, filósofo alemán se le ha considerado politólogo, sociólogo y economista que estudió a las organizaciones, en especial a la administración pública moderna y su burocracia, de allí su importante aporte con la teoría de la burocracia. Para Weber, la burocracia es lo moderno, técnico y racional. Su poder se traduce en el aumento del proceso de burocratización de la vida social lo cual está relacionado con el incremento del poder de los gobernantes (Guerrero, 1986).

cuadro administrativo conformado por los miembros de la organización burocrática, quienes apegados al principio del expediente, ejecutan las decisiones tomando en cuenta una jerarquía. Para Guerrero (1986:229), es “precisamente esta forma tan rigurosamente organizada de la administración burocrática es lo que produce su eficiencia”, importante para la acumulación de capital, por lo que una vez que se han desarrollados todos estos rasgos en las organizaciones públicas, es muy difícil su destrucción (Weber citado por Guerrero, 1986)

La burocracia se convierte entonces en un instrumento de lucha y fuerza política con que cuenta el gobernante en el Estado Capitalista, para imponer sus objetivos a los miembros de la organización y puede representar asimismo, un peligro para el propio gobernante precisamente cuando los funcionarios tomen conciencia de su propio poder y articulen sus intereses, en pro de su propio beneficio (Guerrero, 1986).

Lo anterior tiene sentido cuando tomamos conciencia de que la burocracia forma parte de la sociedad, “de donde sus bondades y deméritos, sus aciertos y errores, están atravesados por los conflictos que la sociedad se plantea y le plantea para que resuelva en cada momento histórico...tanto sus mecanismos de selección y permanencia como su desempeño, ...tienen una estrecha relación con el sistema político, porque las tarea que ejecuta y las modalidades que adopta son definidas en función de proyectos políticos cuya elaboración generalmente la trasciende” (Thwaites, 2001:8).

En este orden de ideas, Holloway (1982:60) destaca lo importante que es relacionar la reforma administrativa con el movimiento del capital como un todo, en este sentido Ochoa (1995b), señala, que la acumulación de capital, es lo que define la organización del Estado. Para esta autora, la organización burocrática es sustituida en el aparato estatal por la organización tecnocrática¹⁰, a pesar de conservar algunos elementos esenciales del

¹⁰La tecnocracia fue definida, inicialmente, como la aplicación de los conocimientos técnicos a la acción de gobernar. A finales de los sesenta el término adquirió un significado mucho más preciso que se sigue manteniendo, todavía, en este momento. De acuerdo con ese significado, la tecnocracia constituye una teoría o método de gobierno consistente en aplicar soluciones técnicas a los problemas políticos. En la tecnocracia los técnicos o expertos y sus conocimientos técnicos

modelo burocrático. “...La práctica tecnocrática tiene lugar en el aparato público, aunque a través de un proceso particular producto del papel del Estado en el proceso de acumulación” (Ochoa, 1995b:24).

A juicio de Therborn (1979:53), “la burocracia es, ante todo, una organización para la regulación legal del mercado y de los problemas que éste genera, pero no está adaptada para la intervención activa en el mercado”. Para ello ha surgido a lo largo del siglo XX, junto con la burocracia legal, un nuevo modo de organizar el Estado Burgués, como una variante por la desconfianza en las normas y jerarquías, denominada de acuerdo a Therborn (1979), tecnocracia ejecutiva que promueve “... la pericia técnica y científica, que ha de aplicarse con discreción y teniendo en cuenta los efectos que pueda producir, más bien que guiándose sólo por la exactitud legal calculable...En el sistema de control interno, el análisis de costos y beneficios y la política presupuestaria tienen más importancia que los aspectos legales” (Therborn, 1979:55).

Ochoa (1995b), y Therborn (1979), coinciden en que las modificaciones en la forma de organización estatal ha sido una característica del Estado a fin de responder a las transformaciones del sistema económico a lo largo de la historia del Estado, por lo que los cambios en el capitalismo han traído como consecuencia un nuevo modo de organizar el Estado, ahora con rasgos tecnocráticos

En este sentido, es el conocimiento del técnico o del experto el que vale dentro de la administración pública, su criterio está dentro de los cánones de lo racional y del cálculo, del economicismo, del determinismo, del pensamiento único como la vía más idónea para buscar la eficiencia a toda costa, ya que su compromiso es con la productividad. “El fin es siempre la eficiencia y el producto, por lo tanto hay que incrementar siempre la producción antes que mejorar su distribución” (Estévez, 2006:84).

se convierten en el núcleo dominante de la organización del poder político tanto en el ámbito de la política económica como en la actividad de gobierno en general” (Jáuregui, 2000:167).

Tanto la tecnocracia como visión del mundo, y como estilo de gestión, así como también el tecnócrata¹¹, valoran el rol que tiene el Estado como instrumento para formular e implementar las políticas públicas, con una mayor racionalidad¹² y énfasis en los criterios técnicos, para así dar respuesta a la acumulación de capital, antes que en una agenda compartida de políticas para responder a la legitimación¹³.

El estilo de gestión tecnocrático de acuerdo a Ochoa (citado por Ochoa y Fuenmayor, 2006: 152), tiene las siguientes características:

“Ascenso de los técnicos con capacidad gerencial y racionalidad economicista al poder de decisión, superando el rol exclusivo de tareas de control en la dirección; descentralización político-territorial como estrategia para la eficiencia, lejos de ser instrumento de profundización democrática; participación ciudadana en la ejecución de políticas, buscando la eficacia de la administración pública, sin participación para acercar a los ciudadanos al poder de decisión y control; reducción y flexibilización del empleo, la reducción a través de la privatización,

¹¹ El tecnócrata, es el técnico con racionalidad económica que en la organización, se ubica en el nivel de decisión como presidente, gerente o director. Es el experto en materia de dirección, con ideología economicista con poder de decisión en la organización. Es el profesional, capacitado en modernas técnicas administrativas y modelos producidos en los países desarrollados, con capacidad para gerenciar la empresa, ya sea economista, ingeniero, abogado, administrador, pero con escasa formación socio-política. Responden a los intereses del capital, cree ciegamente en el sistema capitalista por lo que su papel principal es contribuir al proceso de acumulación y para ello buscan una mayor productividad y eficiencia en la organización (Ochoa, 1995b).

¹² La racionalidad técnica-instrumental es el valor social más grande (Estévez, 2006). Su conocimiento técnico tiene una sólida base de los supuestos racionales de la Teoría de la Elección Racional, de la Escuela Neoclásica, de la Nueva Derecha, de la Escuela Austríaca y de la Teoría de la Elección Pública. Privilegian los análisis basados en el cálculo racional y en la elección de la mejor alternativa posible con un criterio de costo-beneficio que influye en sus decisiones dentro del campo de la acción política, económica y social. Ejerce también una gran influencia en el pensamiento económico latinoamericano sobre tecnocracia, el pensamiento de Hayek, para quien el agente humano actúa aplicando los criterios de la racionalidad instrumental y el mercado “es el locus absoluto de la racionalidad” (Gómez, 2003:25). Hayek maneja una versión extrema de la racionalidad instrumental para quien “los agentes individuales económicos en el mercado actúan racionalmente” (Gómez, 2003:24).

¹³ Aquí, citamos a O’Connor (1981), para quien el Estado debe satisfacer además de la función de acumulación, también está comprometido con la función de legitimación vinculada con la creación de las condiciones necesarias para la armonía social.

liquidación, transformación estructural y funcional de las instituciones y entre otras estrategias, el traspaso de funciones a ONGs, la flexibilización ha pasado por la subcontratación, contratación a tiempo parcial y temporal, es decir usando estrategias, hasta hace poco, propias del sector privado; sistemas de información sofisticados y complejos, con acceso exclusivo de la burocracia, el ocultamiento de la información es un rasgo fundamental del modelo tecnocrático; administración centrada en la eficiencia del personal para impulsar el proyecto económico neoliberal, la selección, la capacitación, el sistema de ascenso, ponen el acento en técnicas para la productividad, al margen de compromisos sociales; renovada descentralización administrativa, debido a la incorporación de tecnócratas al proceso de toma de decisiones; orientación hacia el ciudadano considerado como cliente económico y finalmente, entre otras características, se propician sistemas de control burocráticos con incorporación de modernas tecnologías para el seguimiento a través de la pirámide intraburocrática”.

Ya vistos los rasgos de ambos estilos de gestión, a juicio de Therborn (1979:57), “la tecnocracia ejecutiva complementa y, en algunos casos, hace sombra a la burocracia legal, pero no la sustituye. Ambas coexisten dentro del moderno Estado Burgués, con frecuencia en una difícil relación de competencia, procedimientos y rango conflictivos”; o como plantea Thwaites (2001:7), “...ambas resultan complementarias para el proceso de reestructuración estatal...”. Esta es una reflexión teórica importante al momento de analizar la realidad del aparato público.

Es por ello que viviendo juntas la burocracia y tecnocracia en la administración pública, coexisten, siguiendo a Thwaites (2001), dos figuras importantes: los políticos – gerentes y el dirigente político. El primero, “es refractario a las discusiones de tipo ideológico y al trabajo de tipo <<militante>>, al que considera superado por la historia y

ofrece como sus <<méritos>> principales para la acción política <<moderna>>, vínculos – reales o supuestos- con factores de poder y su habilidad para construir cierta imagen positiva en los medios masivos de comunicación...se afirma la tendencia a favorecer una relación mediática entre los dirigentes y la sociedad...basada sobre las encuestas de opinión, convertidas en el termómetro principal para detectar las preferencias y el humor ciudadanos” (Thwaites, 2001:5-6).

Los políticos- gerentes como técnicos económicos buscan maximizar eficiencia, por lo que son ubicados en los puestos claves en el aparato estatal y obedecen a los intereses del nuevo patrón de acumulación internacional, es decir están comprometidos con el capital, para la autora citada esta modalidad gerencial “tiene que ver con una etapa histórica de menor participación colectiva en cuestiones públicas...La labor de partidos y agrupaciones queda reducida, de este modo, a las prácticas de pequeños grupos de activistas, más interesados en obtener recursos y ocupar cargos en la estructura estatal que les aseguren sustento personal que en sostener proyectos políticos colectivos” (Thwaites, 2001:6).

El segundo, lo denomina Thwaites (2001), “*puntero*”, que sería el “dirigente político que maneja una pequeña o mediana estructura de poder partidario territorial...que ocupa personalmente, o a través de sus seguidores o allegados, determinados cargos en la estructura estatal, que no tienen que ver con sus saberes profesionales específicos ni con sus competencias políticas. Así, el reparto del manejo de la estructura estatal en función de criterios partidocráticos, patrimonialistas o clientelares aleja toda posibilidad de armar una conducción política del Estado acorde con las exigencias que plantea una gestión de gobierno atenta a las demandas sociales” (Thwaites, 2001:6).

Esta última figura dentro de la administración pública, producto del clientelismo partidista y el personalismo en el proceso de reclutamiento de los funcionarios públicos, de acuerdo a Thwaites (2001), es uno de los problemas más serios a la hora de buscar eficiencia funcional y legitimidad democrática en el aparato estatal. “Ello significa el nombramiento, en puestos públicos relevantes, de personas sin capacitación técnica específica y cuyo

mérito excluyente es la lealtad política o la mera amistad con quien procura su ingreso al sector público...La ocupación del aparato estatal como medio de vida se convierte así en la razón de ser de la acción política partidaria, con independencia de las metas sociales que se ponen en juego en la lucha por el poder” (Thwaites, 2001:6).

Otra interesante discusión sobre el Estado y su relación con la economía es la que realiza Jessop (1999:102); dentro del enfoque de la regulación, para quien, “una fuente más reciente de interés en la teoría marxista del Estado es menos directa: la contribución de la teoría de la regulación¹⁴ a la economía política. Esta escuela de pensamiento surgió a finales de los setenta y se hizo notoria en los ochenta. En este sentido, es adecuado considerarla como parte de la segunda oleada de interés en la teoría del Estado...”.

Para Jessop (1999:102), “...el sistema estatal tiene que jugar un papel clave en la regulación-reproducción de la acumulación de capital, lo cual abrió el camino para análisis más concretos y complejos de la contribución del Estado a la modelación, el sostenimiento y el deterioro de los regímenes de acumulación y modos de crecimiento específicos...”. Para este autor, “...la forma típica del Estado Capitalista problematiza actualmente su funcionalidad general para la acumulación de capital y la dominación política de clase...” (Jessop, 2008:47).

¹⁴Escuela de pensamiento constituida en Francia “a comienzos de la década de los setenta, cuando comenzaba a manifestarse la crisis estructural de las economías desarrolladas y tiene, al menos, dos vertientes que se diferencian fuertemente entre sí según su posicionamiento respecto de la teoría marxista. El enfoque que toma distancia respecto del marxismo ortodoxo es el que predominó en el medio académico y si bien ambas están influenciadas por las grandes intuiciones de Marx, no todos los regulacionistas fundamentan sus trabajos inspirándose en la teoría del valor” (Neffa, 2006:183). Entre las bondades de este enfoque está en que intenta renovar el pensamiento crítico en economía desde el marxismo, por lo que “comparte la concepción holística, dialéctica y materialista del marxismo...” (Bustelo, 1994:151). Este enfoque analiza que cambios se producen en las formas institucionales dentro del modo de regulación. Entre estas formas institucionales se encuentran: La moneda, el Estado, la relación salarial, la inserción del sistema productivo nacional dentro de la división internacional del trabajo y las formas y modalidades adoptadas por las relaciones establecidas entre las unidades económicas presentes en el mercado (Neffa, 2006). “...La teoría de la regulación es absolutamente fiel a los principios de la economía política marxista, en su interpretación analítica de la forma del capitalismo y de la lucha de clases, y que existen afinidades entre los regulacionistas y aquellos enfoques que dan prioridad a la lucha de clases...existe sin duda un terreno común...de considerar a la lucha de clases como un elemento integral de la relación del capital” (Jessop, 1994:173-174).

Es importante destacar que el desarrollo teórico de la Escuela de la Regulación gira en torno a tres conceptos básicos, éstos son los siguientes: 1) Un modelo de organización del trabajo¹⁵; 2) Un régimen de acumulación¹⁶ y 3) Un modo de regulación¹⁷. “De este modo, un régimen de acumulación aparece como el resultado macroeconómico del funcionamiento del modo de regulación, a partir de un modelo de organización del trabajo” (Lipietz, 1997:22). Estos tres aspectos componen lo que denomina el autor, un modelo de desarrollo.

A juicio de Ochoa y Fuenmayor (2006), esta vinculación es necesario establecerla y es una relación no mecánica, sino conflictiva, las políticas son implementadas en el marco de un modelo de desarrollo vigente.

Dentro del modo de regulación se encuentran el Estado,¹⁸ como una forma institucionalizada. Se trata de un Estado que no es exógeno a la economía, sino un Estado que “tiene una capacidad de autonomía respecto de la forma que adoptan los compromisos institucionalizados que él mismo ha codificado, asume responsabilidades como codificador y garante de compromisos institucionalizados (por ejemplo en materia de impuestos y del sistema de seguridad social) y procura la coordinación del conjunto de las políticas monetarias y económicas” (Neffa, 2006:187). En este contexto se encuentran

¹⁵ “Se trata de los principios generales que gobiernan la organización del trabajo y su evolución durante el período de supremacía del modelo. Abarcan no sólo las formas de organización del trabajo dentro de las empresas, sino también las formas de división del trabajo entre las empresas...” (Lipietz, 1997: 22).

¹⁶ “Por régimen de acumulación se entiende el modo de transformación conjunta y compatible de las normas de producción, de distribución y de uso. Es decir, un régimen de acumulación permite, durante un período largo, una adecuación entre las transformaciones de las condiciones de producción y los cambios en las condiciones de consumo” (Bustelo, 1999:230).

¹⁷ “Es la combinación de los mecanismos que realizan el ajuste de los comportamientos, contradictorios y conflictivos, de los individuos a los principios colectivos del régimen de acumulación. Estas formas de ajuste son... las costumbres, la disposición de los empresarios y de los asalariados de acomodarse a estos principios, porque reconocen (aun de mal grado) que son válidos o lógicos... las formas institucionalizadas: las reglas del mercado, la legislación social, la moneda, las redes financieras...” (Lipietz, 1997:22).

¹⁸ Definido por los neomarxistas como “el resultado histórico de la articulación –a veces contradictoria- de una serie de compromisos institucionalizados entre los agentes económicos, que dan lugar a reglas y comportamientos, especialmente en cuanto a la evolución de los impuestos y gasto público, siguiendo lógicas no siempre coincidentes con las del intercambio mercantil” (Neffa, 2006:187).

las políticas públicas, que en palabras de Jessop (citado por González, 1996), deben tener el respaldo de las bases sociales.

En referencia a la relación Estado- Economía¹⁹, Jessop (1999; 2008), analiza la forma general del Estado de posguerra, sus variables específicas y sus contribuciones a la reproducción económica y social. En relación a esta relación Jessop (2008:2) dice lo siguiente: “Interpreto esta forma de Estado como un régimen político dotado de especificidad histórica que se corresponde con una concreta etapa histórica de la acumulación de capital, en un espacio económico y político particular dentro de la economía mundial”.

Atendiendo a su especificidad histórica, Jessop (1999; 2008) define dos tipos de Estados como tipos ideales, estos son: 1) El Estado Nacional de Bienestar Keynesiano²⁰(ENBK) y, 2) El Estado de Trabajo Schumpeteriano²¹ (forma de Estado emergente), asimismo señala el autor, que los términos “keynesiano” y “schumpeteriano” tienen que ver con las formas de intervención económica del Estado dentro de un modo de regulación social dado, a diferencia de los términos: “bienestar” y “de trabajo”, “se refieren a la forma específica de intervención social que favorece el Estado” (Jessop, 1999:65).

Ambos tipos de Estados están relacionados con el capitalismo y con dos regímenes de acumulación diferentes, al primer tipo de Estado le corresponde el fordismo, y al segundo tipo de Estado le corresponde el posfordismo, como modelos de crecimiento diferentes y que corresponden a contextos diferentes.

Jessop (1999), diferencia asimismo los objetivos económicos y sociales de cada uno de los dos tipos de Estado Capitalista enunciados anteriormente. Son características del EBK, “...promover el pleno empleo en una economía nacional relativamente cerrada,

¹⁹ Considera a la economía “en un sentido incluyente, es decir, como un conjunto de instituciones, organizaciones, fuerzas sociales y actividades socialmente incorporadas, socialmente reguladas y estratégicamente selectivas, organizadas alrededor de la autovalorización del capital por, y a través de la regulación” (Jessop, 1999:180).

²⁰ Con Keynes, el autor justifica “el creciente interés por el posible papel del Estado en el mantenimiento del pleno empleo” (Jessop, 1999:75).

²¹ Con el término schumpeteriano, Jessop (1999), caracteriza en nuevo papel del Estado en la reproducción económica, para el autor “Schumpeter está siendo redescubierto como teórico de la fuerza motivadora de la innovación en ciclos largos” (Jessop, 1999:75).

principalmente a través del manejo de la demanda, y generalizar las normas del consumo de masas, a través de los derechos al bienestar y de nuevas formas de consumo colectivo” (Jessop, 1999:65).

A diferencia, las características del ETS serían “...la promoción de innovaciones de productos, de procesos organizacionales y de mercados; el mejoramiento de la competitividad estructural de las economías abiertas, principalmente mediante la intervención en el lado de la oferta; y la subordinación de la política social a las exigencias de flexibilidad del mercado de trabajo y de competitividad estructural” (Jessop, 1999:66). El cambio de un Estado a otro, obedece de acuerdo al autor a la reestructuración económica del sistema capitalista.

Jessop (2008:12) dice que lo que está reemplazando al ENBK es el ETS y afirma que “esta nueva forma de Estado podría contribuir a la coherencia estructural de un nuevo arreglo espacio temporal que sirva para la acumulación de capital”. La acumulación de capital, se convierte no solo, en el principio de organización dominante dentro de la economía, sino también como principio de la organización social.

En torno al análisis de la acumulación de capital y su relación con el Estado Capitalista, están las políticas públicas, para Jessop (2008:51), “la selección de las políticas económicas y sociales suele estar relacionada con las estrategias de acumulación” y pueden estar orientadas hacia las condiciones de oferta y de demanda, es decir al mercado.

El cambio de paradigma o modelo de crecimiento del fordismo al posfordismo, en palabras de Jessop (1999:72), “...proporciona un mejor esquema interpretativo para entender la actual crisis²² y dar alguna coherencia a la búsqueda de caminos para salir de

²² “Para Marx la acumulación de capital procedía en un estrecho filo de navaja entre dos crisis potenciales: la crisis de rentabilidad, provocada por la caída de la tasa de ganancia, y que haría bajar la inversión, deteniendo el proceso de acumulación; y la crisis de sobreproducción, debida a la contención de salarios, y que resultaría en mercancías no vendidas y reducción de la inversión de capital...la crisis se debe a la contradicción entre el carácter social de la producción y la apropiación privada de la plusvalía...” (Bustelo, 1999:59). En referencia a las crisis dice Poulantzas (1998:161), que “las crisis económicas del capitalismo son momentos orgánicos de la reproducción del capital social; estas crisis, sin dejar de presentar posibilidades de expresión al nivel político en crisis políticas y situaciones revolucionarias, es decir, posibilidades de derrumbamiento del capitalismo, se presentan, al mismo tiempo, como concentración de las contratendencias a la baja tendencial de la tasa de beneficio (desvalorización masiva de los capitales, destrucción de las

la crisis. Éste es el contexto en que la transición al paradigma tecno-económico posfordista lleva a reorientar las principales funciones económicas del Estado, pues la combinación de la tendencia fordista a la internacionalización con el énfasis posfordista en la producción flexible induce a quienes toman decisiones a centrarse en el problema del lado de la oferta de la competitividad internacional y a subordinar la política de bienestar a las exigencias de flexibilidad: éste es el cambio del EBK al ETS”.

Con el ETS, cambian los sistemas y procesos hacia políticas públicas neoliberales. Jessop (1999), caracteriza al ETS como un tipo de Estado vaciado, neoliberal. En este contexto, el autor cita como ejemplo a la política social, esta es direccionada en el marco de un Estado que va en otra dirección o sentido, apunta hacia el desarrollo del mercado, la competencia, la productividad, la reducción de costos, la innovación y la rentabilidad, por lo que no tiene sentido tener preocupaciones en torno a una política social distributiva.

En este contexto, el interés está centrado en el campo de la política económica, por lo que la política social está supeditada a la económica²³ y el interés de la política gira en torno a la promoción de la flexibilidad y la competencia para el campo de las políticas públicas, esto como parte de una estrategia de acumulación de capital reflejado en el cambio de la política y gestión pública, ahora neoliberal como producto del cambio de la función económica del Estado Capitalista.

fuerzas productivas, etc.); estas <<crisis económicas>> desempeñan así igualmente el papel de <<purga>> del capitalismo y se presentan como condiciones de su reproducción ampliada y de su perpetuación. Lo cual basta para denunciar los errores economicistas, que ven en las crisis económicas un factor mecánico de hundimiento del capitalismo...”.

²³ La política económica es para Maza (2007:1037-1038), “un aspecto de la política general que se dirige y circunscribe al campo de la economía...tiene efectos y consecuencias en el ámbito de otras políticas y a su vez éstas tienen incidencia en aquella...En el caso de la política económica, su influencia es más amplia que la de otras políticas, porque se dirige y afecta a la base del orden social. La fundamentación teórica de la política económica es el análisis económico, el conocimiento organizado de la estructura y el modo de funcionamiento de la economía”. Por su parte, la política social, está estrechamente relacionada con ésta o como diría Maza (2007: 1187-1188), “...está inmersa en la política económica general, y, en una perspectiva más amplia y comprensiva, en la entera gestión pública...la política social es la acción del Estado dirigida a optimizar el nivel y la calidad de vida de la población de manera equilibrada y sostenida. Esta caracterización indica, implícitamente, que el alcance de la política incorpora...actuaciones y propósitos de índole fiscal, monetaria, financiera, cambiaria, distributiva del ingreso y el bienestar, de empleo, seguridad social, salud, educación y cultura, entre otras. Toda gestión económica y administrativa del Estado está inserta en el ámbito social...”.

El Estado neoliberal, que no es más que el ETS descrito por Jessop (1999), es un Estado vacío²⁴ que produce políticas públicas neoliberales para una gestión neoliberal, es un Estado centrado en la promoción de la competencia y de la innovación e interesado no por extender los derechos sociales a sus ciudadanos, sino por "...suministrar servicios de bienestar que beneficien los negocios..." (Jessop, 1999:76), el interés está centrado por la economía regional y por las políticas públicas regionales, ahora las políticas públicas están dirigidas hacia "las políticas del mercado de trabajo regional, la educación y el entrenamiento, la transferencia de tecnología, el capital de riesgo local, los centros de innovación, los parques científicos..." (Jessop, 1999:82). El cambio de orientación en las políticas públicas también va en el sentido de atender a la economía regional, sus actividades económicas y de su inserción en la globalización económica.

Esto trae también la consideración de la incapacidad que tiene el Estado central de poder atender los requerimientos y necesidades de las regiones y ejecutar las políticas públicas, por lo que la descentralización se convierte en la modalidad por excelencia del ETS para realizar los cambios a favor de la reestructuración capitalista y de estar a tono con la economía mundial. Esta es una estrategia neoliberal propia de un Estado neoliberal producto también del "...surgimiento de nuevas tecnologías, el acelerado ritmo de internacionalización y los cambios básicos en las formas regionales de las economías global y nacional..." (Jessop, 1999:68).

El Estado también se vale de estrategias empresariales; la imagen empresarial o el marketing para atraer los negocios y la promoción del desarrollo económico, son prácticas en la gestión del ETS para atraer la inversión y mejorar la competencia para consolidar el mercado. Entre las prácticas empresariales están: La introducción de nuevos tipos de espacios y lugares para vivir y trabajar; la búsqueda de nuevos métodos de producción de espacios; la apertura de nuevos mercados; la búsqueda de nuevas fuentes de oferta para mejorar las ventajas competitivas; la reconfiguración de las jerarquías locales, urbanas o

²⁴ Quiere decir "que sus capacidades para traducir su autoridad y soberanía en un control efectivo están limitadas por un complejo desplazamiento de poderes" (Jessop, 1999:80). Esta forma vacía puede ser según el autor, "la forma de Estado general más adecuada para un modo posfordista de crecimiento en la economía global que está emergiendo" (Jessop, 1999:93).

regionales, el apoyo a proyectos emprendedores (Jessop, 2008), todo esto crea un clima favorable para la acumulación de capital.

Otra estrategia que utiliza el Estado en la gestión de las relaciones económicas y sociales es la transferencia de funciones a otros actores, como por ejemplo a ONG's. Para Jessop (2008:245-246), "Ello ha conducido a una difuminación de la división entre lo público y lo privado...a un mayor papel...de la empresa privada...Esto...no implica necesariamente una pérdida de poder por parte del gobierno...podría incrementar la capacidad del Estado de proyectar su influencia y de asegurar sus objetivos, movilizandorecursos de poder y conocimientos...a socios o actores no gubernamentales".

La vinculación del Estado no solo es con los actores no gubernamentales, sino también con otros actores, en especial los internacionales. "Esta tendencia se refleja en las políticas económicas y sociales en la medida en que el Estado manifiesta una mayor preocupación por la competitividad internacional en su sentido más amplio" (Jessop, 2008:247).

Por último, en referencia a las estrategias, plantea este autor, la importancia que tienen las prácticas discursivas en la dinámica de la acumulación, los cuales se ven reflejados, en la reestructuración de las relaciones económicas y políticas, un ejemplo de ello son los discursos sobre la globalización.

Entonces el Estado tiene sus estrategias para favorecer los intereses de la acumulación de capital, y privilegia la política económica, ante la responsabilidad que tiene el Estado en la gestión del nuevo patrón de acumulación internacional. Es en este sentido, en como el Estado reflejado en sus instituciones, se organiza y articula sus políticas públicas. "La selección de las políticas económicas y sociales suele estar relacionada con las estrategias de acumulación" (Jessop, 2008:51).

2.4. Aportes en la discusión crítica sobre la descentralización y su relación con la dinámica del sistema capitalista.

Una discusión necesaria y que ha sido poco estudiada es lo que se entiende por descentralización desde una perspectiva crítica marxista, ya que abundan los estudios que definen a la descentralización pero desde una perspectiva conservadora y son escasos los estudios que trabajan la descentralización desde una postura crítica. Uno de los autores que estudian la descentralización desde el marxismo es Coraggio (1989) (1991) (1994), para quien deberíamos revisar críticamente y decodificar toda propuesta de descentralización en general. Para este autor, es fundamental el sujeto agente o destinatario de la descentralización, identificando quien propone la descentralización y con qué objetivos, además de hacer "...una cuidadosa especificación de las condiciones bajo las cuales se propugna la descentralización como una forma superior de organización para la sociedad en su conjunto o para determinado sector social..." (Coraggio, 1989: s/p).

Señala Coraggio (1989), que el término descentralización es utilizado para denotar procesos muy diversos de reorganización institucional por lo que presenta contradicciones, las múltiples definiciones pudieran involucrar otros conceptos relacionados con el de descentralización, que hace que el concepto presente cierta ambigüedad e indeterminación. Las diversas propuestas de descentralización, la relacionan con la privatización²⁵, la desregulación²⁶, la participación-autogestión²⁷, la

²⁵ Se refiere a que el conjunto de funciones consideradas históricamente como propias del Estado, ya no forma parte de éste. "Esto puede implicar que la función deje de ser cumplida, o bien que lo sea con otros criterios y/o que otros agentes o procesos se hagan cargo de la misma, en ámbitos similares o redefinidos. Se esgrimen la eficiencia y la reducción del gasto público inflacionario como criterios <<objetivos>>" (Coraggio, 1989: s/p).

²⁶ Se refiere a que una parte de las funciones de regulación estatal de la economía sean devueltas al libre juego de las fuerzas del mercado, para Coraggio (1989: s/p), la propuesta se relaciona "a la necesidad de acabar con la burocracia... y devolver la iniciativa al capital privado... Asimismo, implica que los precios de los servicios... reflejen los costos reales y que cada uno pague por lo que recibe (o no reciba nada si no puede pagar). La libertad aparece aquí como el principio orientador de esta línea, y la necesidad pierde peso como generadora de derechos..."

²⁷ "Implica que una parte de los servicios que históricamente ha venido prestando el Estado, sobre todo en el área social, pasen a ser prestados por empresas privadas que incorporan usuarios al capital (educación, medicina, seguro social, etc.) o bien por organizaciones puras de usuarios que se hagan cargo de tales prestaciones, predominantemente a nivel local. Aquí el devolver la iniciativa a la sociedad y la autarquía (generar sus propios recursos, resolver sus propios problemas) aparecen como valores principales" (Coraggio, 1989: s/p).

participación- autogobierno²⁸, la participación-control del Estado²⁹, el reconocer las particularidades³⁰ y la construcción de consensos desde las bases³¹, por lo que Coraggio (1989), afirma que la mayoría de éstos son adversos, si nos estamos refiriendo a una descentralización vista desde el campo popular, por lo que la realización simultánea de estos conceptos relacionados con la descentralización a juicio del autor, resulta inviable al menos en el plano teórico.

Coraggio (1991), dice que la descentralización del proyecto neoliberal "...esconde un proyecto de gigantesca centralización capitalista del poder económico a escala mundial y se ejecuta desde los Estados, apoyándose en las interpretaciones más centralistas del poder político" (Coraggio, 1991:6). Esta descentralización, de acuerdo a este autor, descansa en los ejes administrativo y económico (privatización y desregulación). En el aspecto económico el interés está centrado en la búsqueda de la competencia internacional y de la eficiencia, esta última no es más que la eficiencia del capital en detrimento de la posible eficiencia en la satisfacción de las necesidades básicas de los ciudadanos. A diferencia, el eje administrativo, que complementa el económico, privilegia el nivel local para gestionar los servicios.

La descentralización del proyecto neoliberal, afirma este autor está dirigida hacia el mercado, el cual se hace global, y favorece a los grupos económicos, a través de la privatización de las empresas públicas y otras modalidades con el propósito de reducir la capacidad del Estado en los procesos económicos, concluye Coraggio (1994) que la

²⁸ Tiene que ver con la redefinición del territorio, su jurisdicción política, priorizando el nivel local, el argumento para ello es que una democracia más directa permite el control de los gobernantes por los gobernados (Coraggio, 1989).

²⁹ Centrado en los principios de la eficiencia administrativa y el control del Estado por la sociedad, se descentraliza administrativamente con miras a combatir la excesiva centralización, traspasando competencias desde el nivel central a los niveles regional y local (Coraggio, 1989).

³⁰ Basado en el principio de la autorepresentación de lo que se trata es de "institucionalizar la conflictualidad social, de modo que los intereses particulares diferenciables territorialmente se expresen no por la mediación política general sino directamente, a través de la organización de las comunidades locales" (Coraggio, 1989: s/p).

³¹ Se refiere a la búsqueda de la concertación social como principio mediante la creación de agregaciones sociales que fomente el interés común (Coraggio, 1989).

descentralización del poder político conlleva a un proceso de concentración y centralización del poder económico.

Otro autor dentro de esta misma perspectiva teórica es De Mattos (1990), quien afirma que solo en el marco de las transformaciones de la economía mundial y de las proposiciones de acción social que las acompañan, es que se puede comprender el real significado de la descentralización “y solo allí es posible discutir sus posibilidades y limitaciones” (De Mattos, 1990:169). La descentralización tiene que ver de acuerdo al autor, con las condiciones para la transformación de la base estructural del sistema capitalista, de la distribución del producto social y con las estrategias de valorización del capital, es decir la descentralización está comprometida con cambios en los factores que condicionan la dinámica socio-económica de una sociedad.

De acuerdo a De Mattos (1990:169-170), la descentralización resulta incompetente como instrumento para producir la transformación de la base económica en una sociedad en el marco del sistema capitalista. Siguiendo la postura del autor, “lo que una descentralización puede modificar es apenas la distribución territorial de la administración del poder en el ámbito de un determinado territorio nacional; por consiguiente, lo que no puede provocar de por sí, es la transformación de las bases económicas, políticas e ideológicas del poder, que se encuentran condicionadas por factores de carácter estructural y no por su distribución territorial”.

De Mattos (1989), inicia su discusión planteando que hay pleno consenso respecto a que descentralizar, “implica aumentar el poder, la autonomía de decisión y de control <<de los recursos>>, las responsabilidades y las <<competencias de las colectividades>> locales, en detrimento de los órganos del Estado Central” (Preteceille, citado por De Mattos, 1989:119), por lo que apunta a lograr una redistribución territorial del poder.

Sin embargo, el autor hace una revisión de diferentes conceptos de diversos autores y llega a la conclusión de que para muchos partidarios de este proceso, “la descentralización constituye un instrumento propicio para democratizar los procesos sociales, aumentar la

participación popular, reducir la injusticia social y promover el desarrollo en las colectividades locales involucradas” (De Mattos, 1989:119). Es aquí donde De Mattos (1989, 1990), da inicio a su discusión y afirma que la descentralización no es un medio idóneo para lograr estos objetivos, ya que la dinámica del proceso de acumulación del capital va en otro sentido y en esta lógica los propietarios del capital “se apoyan en un cálculo económico que sitúa a la maximización de los beneficios como factor central” (De Mattos, 1989: 123).

El propio funcionamiento del sistema capitalista de acuerdo a De Mattos (1989; 1990), impide que se logren los objetivos declarados en las diferentes definiciones³² de los partidarios de la descentralización, ya que los propietarios del capital no estarán dispuestos a dejar de lado las condiciones más propicias para la valorización de sus capitales, a favor de un interés general. Aquí entramos al terreno de la discusión de la lucha de clases dentro del análisis marxista.

De acuerdo a lo considerado anteriormente, la dinámica socioeconómica capitalista solo permite modificar, con el proceso de descentralización en curso, la distribución territorial del poder en el ámbito de un territorio nacional, en palabras de De Mattos (1989; 1990), solo eso es posible, ya que no se puede revertir la lógica del proceso de acumulación de capital y menos modificar a la sociedad en favor de los objetivos declarados por los adeptos a este proceso.

Ante este escenario, no resulta viable formular políticas públicas con una orientación diferente para una gestión alternativa que impulse cambios en favor de la justicia social, el desarrollo local, la participación y la democratización, requisito todos para lograr el bienestar de la sociedad. Latente queda la lucha de clases que está presente en el sistema capitalista y que impide que se logren estos objetivos.

Coraggio (1991:9), propone un proyecto democratizante de descentralización, centrado en el eje político, y “planteando una redefinición explícita del Estado y sus funciones, su reforma profunda pero también una profunda reforma de la sociedad política y una lucha

³² Diferentes definiciones serán abordadas en la discusión del enfoque de la nueva gestión pública cuando se trate la descentralización.

en el terreno de los valores dentro del campo popular...El efectivo ejercicio de la soberanía popular, la defensa de los derechos humanos privilegiando el derecho a la vida y a la autodeterminación, el control del Estado combinando las instituciones de la democracia representativa con formas más directas de participación y gestión...”.

De lo que se trata es de lograr una transformación política, por lo que la descentralización se constituye en el vehículo para redistribuir el poder económico, social y cultural en la sociedad. Las comunidades serían los nuevos actores de este proceso de descentralización y su participación directa en el proceso de toma de las decisiones. “Se trata de abrir y mantener abiertos espacios para que el pueblo pueda ir experimentando nuevas formas de socialidad, nuevas vías de transformación, organizándose y reorganizándose...” (Coraggio, 1989: s/p). Para que sea viable dicha propuesta se requiere de un proyecto político, un proyecto nacional que incorpore una lucha similar en otras instancias del Estado.

2.5. Aportes en cuanto a explicar la dificultad de hacer cambios o contratendencias al modelo hegemónico, a nivel subnacional.

Existe la dificultad de cambiar el curso de la organización del Estado, de las políticas y gestión, debido a la propia dinámica del sistema capitalista. Los cambios van en una sola dirección y es para lograr la reestructuración del sistema capitalista a favor del capital y del incremento del beneficio.

La preocupación central gira en torno a crear condiciones para la competitividad y de mejorar las condiciones del lado de la oferta por lo que el centro de interés en la política sería, “mejorar la coordinación de la política económica entre los diferentes Estados, como parte integral de las nuevas responsabilidades de cada Estado nacional de gestionar el proceso de la internacionalización” (Poulantzas citado por Jessop, 2008:242).

La estrategia política es hegemónica en todo el sistema mundial, de cómo lograr que las instituciones estatales mejoren la competitividad de las economías regionales o locales, por lo que cobra el interés por políticas públicas selectivas que apunten en esa dirección.

Los Estados adeptos con el proceso de globalización y que lideran proyectos en este sentido, verán reforzada su hegemonía o dominación dentro del sistema capitalista, mientras los Estados que se resisten a este proceso, “menos poderosos suelen tratar de colocar sus espacios y actores económicos de la forma más favorable dentro de nichos locales, regionales o funcionales específicos, en la emergente división mundial del trabajo...” (Jessop, 2008:240), al hacerlo a criterio del autor citado, descenderán en esta jerarquía, mientras que los comprometidos con la globalización, reforzarán su hegemonía y dominación.

En este sentido, el gobierno subnacional tiene un papel importante dentro del proceso de globalización y de la dinámica del sistema capitalista, esto según Jessop (2008:238), “...limita la capacidad de un Estado típico para reaccionar siguiendo sus propias rutinas..., razón por la cual muchos gestores estatales experimentan la presión de la globalización y creen que han perdido su autonomía operativa. Igualmente, desde el punto de vista espacial, dada la porosidad de las fronteras a muchos tipos distintos de flujos y la cada vez mayor movilidad del capital en toda una gama de escalas transnacionales, a los Estados les resulta progresivamente más difícil, en el caso de que lo deseen, contener los procesos económicos, políticos y sociales dentro de sus propias fronteras, o controlar los flujos que las atraviesan”.

En este mismo orden de ideas, De Mattos (1990:172-173), señala lo siguiente:

“...una vez logrados ciertos niveles de integración económico-territorial y de unificación del mercado interno bajo el imperio de relaciones capitales de producción en una entidad nacional, se intensifica la articulación de sus diversas partes entre sí...Estos procesos de progresiva articulación...va imponiendo...una paulatina reducción de la endogeneidad decisoria en cada una de ellas. Consecuentemente, en el seno de sociedades crecientemente articuladas internacional y nacionalmente, resulta utópico pensar en la factibilidad de la supervivencia de situaciones de

autonomía política local de cierta relevancia. En estas circunstancias, resulta altamente discutible...la viabilidad de propuestas orientadas a impulsar el desarrollo de ciertas partes según modalidades distintas –y seguramente contradictorias- con las dominantes en la totalidad”.

Se trata de una dinámica global de todo el sistema capitalista en la que están comprometidos tanto el gobierno nacional como el gobierno subnacional con sus políticas públicas y la gestión. Los gobiernos nacionales y subnacionales en palabras de Therborn (1979), potenciarán o mantendrán las relaciones capitalistas de producción, el Estado que no vaya en esta dirección, sería discriminado. Potenciar determinadas relaciones de producción significa para Therborn (1979), promover activamente la acumulación de capital y reforzar el carácter burocrático o tecnocrático del Estado, así como sus funciones y su política.

Holloway (1982:57), dice que la administración del Estado “se encuentra atravesada por las contradicciones y conflictos, los cuales no surgen en última instancia del interior del aparato del Estado, sino de la naturaleza antagónica de la sociedad capitalista. Por tanto, no se pueden erradicar las contradicciones y los conflictos mediante una reforma administrativa. Sin embargo, tal reforma si puede llegar a alterar las reglas del juego del conflicto de manera tal que llegue a favorecer un partido determinado; el conflicto administrativo es inherente a la naturaleza misma del Estado capitalista...”.

El problema de la unidad o de la fragmentación del Estado tiene que ver específicamente con la contradicción que tiene el mismo Estado como relación social que lo conduce a su fragmentación, Thwaites (2008:75) afirma que “si el Estado es una forma de una relación social contradictoria y conflictiva, sus acciones y su morfología misma dan cuenta de esa contradictoriedad...Hay que tener presente que el Estado es una forma y también un lugar-momento de la lucha de clases y, sin olvidar la naturaleza esencial que lo define como capitalista...”.

El Estado realiza de acuerdo a Holloway (1982:59), “los intereses del capital como un todo sólo de forma muy contradictoria, y en esencia a través de un proceso de reacción *ad hoc*

a las presiones políticas que surgen de los desórdenes en la acumulación. El Estado asegura el proceso de acumulación de capital a través de su permanente reacción a las presiones que surgen de los desórdenes de este proceso...**es esencialmente mediante las crisis que se imponen las modificaciones principales sobre las políticas del Estado para alinearlas a los requisitos de la acumulación de capital**" (*negritas nuestras*).

Para comprender la dinámica de las instituciones estatales hay que tener en cuenta, de acuerdo a Holloway (1982) y Thwaites (2008), esta dimensión contradictoria que atraviesa al Estado, "porque las instituciones que pueden ser interpretadas como un logro popular al mismo tiempo devienen legitimadoras del sistema capitalista" (Thwaites, 2008: 74).

En este contexto, la posibilidad de ejecutar un proyecto político local de orientación popular que vaya en sentido contrario a los intereses del capital en particular y del sistema capitalista en general y a favor de un modelo alternativo al hegemónico, encuentra serias limitaciones en un Estado en permanente contradicción que se encuentra atravesado por el conflicto de la lucha de clases y no por la armonía social.

Lo común argumenta De Mattos (1990:174), es encontrar diversos grupos sociales que "deciden y actúan en función de demandas e intereses contrapuestos, de racionalidades y estrategias frecuentemente contradictorias, en dichas colectividades locales siempre coexisten diversas ideologías y, por lo tanto, diversos proyectos políticos en permanente confrontación. En general, la búsqueda de consenso encuentra dificultades aún a nivel nacional...en el ámbito local...distintos grados de conflicto parecen inevitables en aquellas colectividades donde el avance de la modernización capitalista haya penetrado con mayor profundidad...".

Para avanzar en un proyecto alternativo en donde se privilegien los intereses de los sectores populares y que apunten a transformaciones socioeconómicas de tendencia igualitaria o para lograr crecimiento con equidad (De Mattos, 1990), la sociedad debe tener autonomía política para impulsar políticas públicas con otra orientación de cara al cambio económico, social y político.

2.6. Aportes en explicar la relación que existe entre las propuestas de la Nueva Gestión Pública y el Neoliberalismo.

Definiremos primero lo que entendemos por neoliberalismo³³. Monedero (2009: 172), entiende el neoliberalismo como una ideología o “modelo construido para la recuperación de la tasa de ganancia en un marco de regulación social funcional para la lógica capitalista...”.

“El neoliberalismo es, en términos teóricos, la conjunción de cuatro paradigmas: (1) el análisis monetarista de la inflación desarrollado por Milton Friedman (que postula la autorregulación de los mercados y los efectos perversos que tendría la intervención estatal); (2) la teoría de las expectativas racionales (donde los actores individuales son los que mejor optimizarían y racionalizarían las decisiones al margen de las autoridades estatales); (3) la teoría económica de la oferta de Say (según la cual, la oferta crea su propia demanda...); (4) la teoría de la elección pública (desarrollada entre otros por Anthony Downs, donde los políticos son como empresas que buscan maximizar su voto en el mercado electoral...)” (Monedero, 2009:166).

Además de la confluencia de paradigmas, también tiene varios niveles:

“a) Es una visión del mundo individualista, del progreso por el esfuerzo individual, antiestatista; b) Es también un tipo de política económica del Estado que considera que su ámbito ya no es la economía real sino a lo sumo el de los circuitos monetarios, específicamente aquellos que se supone impactan la inflación, cuyo control se convierte en la obsesión del Estado Neoliberal... c) Pero el neoliberalismo es también una forma de

³³ Guerrero (2004), considera el libro de Ludwig von Mises, titulado: “Ni más ni menos: Liberalismo”, como el acta de nacimiento del neoliberalismo.

Estado a través del cual se rompen o limitan los antiguos pactos corporativos. La importancia de los sindicatos en estos pactos es sustituida por el capital financiero³⁴ y las grandes corporaciones empresariales. Las relaciones entre sociedad civil y política se alteran: el Estado deja de ser inversor y consumidor importante y las regulaciones disminuyen, el gasto estatal ya no es palanca de la acumulación del capital, el orden ya no se garantiza con la planificación, ni el gasto social amortigua como antes las desigualdades. Es un Estado menos interventor en la economía, pero se reserva la injerencia en los circuitos monetarios en momentos de sobresaltos y apoya la flexibilidad del mercado de trabajo; d) En la teoría económica, el neoliberalismo comparte con los neoclásicos...la preferencia por el libre mercado³⁵...” (De la Garza, 1998:16-17) (*negritas nuestras*)

Lo extenso de la cita se justifica dado la importancia que tiene la definición de neoliberalismo, primero como una visión del mundo, un paradigma, una manera de pensar y actuar como una forma de pensamiento único que se ha extendido entre gobernantes, intelectuales y políticos en las últimas décadas, pensar y actuar en la

³⁴ El capital financiero siguiendo a De la Garza (1998:16), “es la fusión entre el capital industrial y el bancario, estableciéndose un circuito en el que los recursos bancarios se transfieren a la industria y viceversa”

³⁵ Para el neoliberalismo y la escuela neoclásica, la crisis se debe a que no se ha dejado actuar a las fuerzas libres del mercado, de forma que la misión de los gobiernos es conseguirlo. Este argumento no es diferente del de <<la mano invisible>> de Adam Smith, o de los escritos de John Stuart Mill o de Marshall. Para la escuela neoclásica la crisis se debe fundamentalmente a un shock de oferta que afectan negativamente a la producción, para salir de la crisis los gobiernos deben abandonar las políticas de demanda y poner en marcha políticas de oferta “destinadas a restaurar las condiciones óptimas necesarias para que la producción y la acumulación vuelvan a funcionar eficientemente. El primer paso es la adopción de una política macroeconómica basada en la reducción de los salarios, con el propósito de disminuir la presión que ejercen sobre los costes, y en la desgravación fiscal de los beneficios y de las rentas altas, con el objetivo de que el ahorro aumente y la acumulación se recupere” (Albarracín, 1994:209).

formación de las políticas públicas, tanto en el momento del diseño y la toma de decisión de la política como de la gestión, ambos procesos y sistemas obedecen a una lógica neoliberal que marca cualquier política en un determinado contexto y tiempo histórico y tiene un contenido ideológico el cual se hace latente en los discursos, libros, decretos, leyes, memoria de gestión y todo lo que esté relacionado con la actuación de la administración pública, segundo emerge un Estado neoliberal (De la Garza, 1998), con una política económica neoliberal³⁶ y con todo un cuerpo de conocimientos que tiene sus cimientos en los postulados de la escuela neoclásica y sus derivados lo cual se traduce en una teoría económica con toda una trayectoria, escuelas, modelos, enfoques, autores a favor del neoliberalismo.

Uno de estos enfoques es el de la Nueva Gestión Pública. Es Guerrero (2000; 2004), teórico marxista, quien estudia críticamente el enfoque de la Nueva Gestión Pública y lo vincula con el neoliberalismo, al respecto, dice Guerrero (2004:53-54), que “la forma que personifica el neoliberalismo en administración pública es el nuevo manejo público (*new publicmanagement*)”.

En esta sección se describen las propuestas que vienen del paradigma conservador y que ha sido estudiado por algunos marxistas, principalmente por Guerrero (2000; 2004). A continuación serán descritos por secciones para facilitar su comprensión.

2.6.1. Sobre el término Gestión

³⁶ “El *neoliberalismo* moderno propugna que la acción del gobierno sobre la economía, a través de las instancias y los instrumentos aceptados de política económica (política económica y fiscal, política comercial y cambiaria, política de competencia, política del medio ambiente, etc.), sea lo menos intensa posible. Prefiere que sea parca, transparente, constante (con pocos cambios) y en general la menor posible. La oposición de los neoliberales a la intervención gubernamental se ha vestido en nuestros días de ropaje técnico y se ha expuesto con gran aparato econométrico” (De Sebastián, 1997:12).

Guerrero (2001:1), es quien explora el término gestión desde sus orígenes y afirma que este término no es nuevo, a su juicio, “la voz gestión ha tenido un empleo muy intenso en Francia desde tiempo atrás. Nació con la ciencia de la administración pública misma: Charles-Jean Bonnin la usó en 1812, cuando refirió la ejecución de las leyes como un asunto necesario a la <<gestión de los asuntos públicos>> (gestión des affaires publiques). En español dicho vocablo ha sido usado como sinónimo de administración, o, más generalmente, como una parte de la misma. De modo que el gestor es un procesador, un hacedor de acciones. Inclusive la gestión se concebía como algo que apunta exclusivamente al funcionamiento de esa administración y tenía un matiz de actividad secundaria y subordinada. Sin embargo, desde la década de los ochenta, gestión comenzó a ser usada como antónimo de administración, precediendo e inspirando a la corriente anglosajona de la nueva gestión pública (new publicmanagement)”.

Refiere Guerrero (2004), que un autor clave en la palabra gestión, fue Octave Gelinier³⁷, quien es uno de los eslabones entre el neoliberalismo de tipo austríaco y el nuevo manejo público, pues gran parte de sus contribuciones al conocimiento vienen de la economía neoclásica. “Gelinier hace uso de categorías centrales de la economía neoclásica, entre las que destacan la competencia, la rentabilidad y el cálculo de precios...propuso la orientación de la administración pública hacia el mercado y la noción del <<ciudadano-usuario>>. Él señaló que la gestión pública se define a partir de las relaciones con los usuarios, y sobre la base de la lógica de eficiencia y relaciones <<costo-eficacia>>...” (Guerrero, 2004: 193).

Fue Gelinier, quien popularizó en inglés la palabra *management*, plantea Guerrero (2004), que al emplear esta palabra, este autor, desechó algunos vocablos similares en la administración de negocios, primero con la palabra dirección, luego le tocó el turno a la palabra gestión. Ambos términos los desestimó, ya que el primero tiene que ver con la imposición de una regla y el segundo “...porque el gestor es un intendente que vela para

³⁷En el año 1963, aparece la obra titulada: Funciones y Tareas de Dirección General, obra que hace referencia a la gerencia privada y en 1965 publica la obra: El Secreto de las Estructuras Competitivas (Guerrero, 2004).

que todo funcione lo mejor posible. En efecto, la gestión se limita a las decisiones de rutina de un intendente, con la exclusión de las decisiones capitales que toma su superior. Asimismo, la práctica ha tendido a identificar la palabra gestión con los aspectos contables y presupuestales” (Guerrero, 2004:203-204).

Finalmente, Gelinier escogió la palabra management en 1965, que significa simplemente <<maniobra>> y propuso que desde ese año fuera acogido este término por la lengua francesa, así fuera un vocablo inglés. Asimismo, “Gelinier usa el término *managementpublic* para referir una técnica que refleja con nitidez tiempos emergentes, y particularmente la innovación y la anticipación, así como la aptitud para <<gerenciar>> (*gérer*) el cambio” (Guerrero, 2004: 204).

Desde ese entonces se utiliza en Francia el vocablo management, desde la época de Gelinier, palabra que fue también empleada por Messenet³⁸, otro autor francés, quien estudió la introducción de los modelos de gestión privada dentro de la administración pública, haciendo énfasis en la descentralización (Guerrero, 2004:193). Messenet utilizó la palabra *management*, y la alternó con la palabra *gestión* como términos afines (Guerrero, 2004: 205).

Siguiendo los argumentos de Guerrero (2004), sobre el *management* cuando se le une con la palabra *public*, está latente una contradicción y es que término *management* tiene su origen en el sector privado, y la palabra público procede del sector público, no obstante, el uso de la palabra compuesta *managementpublic* adquiere una mayor relevancia y protagonismo a partir de los ochenta cuando incursiona en el sistema capitalista el modelo de economía de mercado, el cual requería para impulsar cambios a favor del mecanismo del mercado, de nuevas estrategias y herramientas, para cambiar sistemas y procesos que están colapsados y obsoletos en la administración pública, es aquí donde la

³⁸ Su gran obra se titula en francés, *La Nouvelle Gestion Publique: pour un EtatsansBurocratie* (La Nueva Gestión Pública: por un Estado sin Burocracia), apareció en Paris en 1975 (Guerrero, 2004).

palabra *gestión* se pone de moda. Entonces “el *managementpublic* es el modo de *gestión* que desarrollan las organizaciones cuya legitimidad tradicional se ha convertido en inoperante” (Guerrero, 2004: 207).

Entonces la gestión como práctica, está vinculada al modelo de desarrollo imperante, en el caso del modelo de desarrollo neoliberal, la gestión apunta en una sola dirección: La búsqueda de eficiencia, es por ello que cada vez está más tecnificada, adecuándose a las exigencias del mercado y de la globalización. Estamos hablando para el caso que nos ocupa: De la gestión pública.

2.6.2. Las propuestas de la Nueva Gestión Pública y su crítica desde el Marxismo

Según Barzelay (2001), el significado de la NGP es difícil de precisar, este autor afirma textualmente lo siguiente:

“Yo defino la NGP en forma abstracta, como un campo de debate profesional y de políticas, de proyección internacional, acerca de temas concernientes a la gerencia pública, incluyendo políticas de gerencia pública, liderazgo ejecutivo, diseño de organizaciones programáticas y operaciones gubernamentales,...se origina como un dispositivo conceptual inventado con el propósito de estructurar la discusión académica sobre los cambios contemporáneos en la organización y el gerenciamiento de la rama ejecutiva del gobierno. El término actual fue acuñado por los científicos políticos que trabajaban en el campo de la administración pública en el Reino Unido y en Australia. La referencia original más citada es Hood (1991); sin embargo, un trabajo de similar importancia, que cubre gran parte de este mismo campo –y más aún- es *AdministrativeArgument*, de Hood y Jackson (1991). Hood y Jackson

concibieron la NGP simultáneamente como un argumento administrativo y como una filosofía administrativa aceptada³⁹...” (Barzelay, 2001: 9-12).

Otro autor, García (2007), emplea palabras de Hood (1991), para afirmar que la nueva filosofía de gestión pública “es un matrimonio entre el nuevo institucionalismo y la gerencia profesional. El nuevo institucionalismo parte de la base de la teoría de la elección racional, y a partir de ésta, considera “que las instituciones públicas son relevantes para entender y explicar las interacciones entre los individuos, pues están dotadas de una lógica propia que condiciona las preferencias individuales” (García, 2007:39). Se nutre asimismo de los aportes de la Teoría de la Elección Pública⁴⁰, la Teoría de la Agencia y la

³⁹ Según Barzelay (2001), “una filosofía administrativa es un cuerpo de enseñanzas doctrinales que goza de una amplia aceptación en un lugar y en un momento dados...la NGP es una filosofía administrativa concerniente al diseño organizacional en el gobierno, que surgió en los años 80. La NGP se convirtió en una filosofía administrativa a través de un proceso de aceptación... Hood y Jackson afirmaron que la NGP influyó en las agendas gubernamentales mediante el establecimiento de un clima de opinión favorable a sus doctrinas...El libro de Hood y Jackson puede servir como punto de referencia para revisar la variada literatura sobre la NGP. Algunos trabajos han considerado que la NGP era un *argumento administrativo*, en tanto que otros la han considerado como una influencia sobre la toma de decisiones gubernamentales. Algunos trabajos *han descrito* argumentos administrativos, otros en realidad *han elaborado* tales argumentos. Algunos trabajos han asumido el punto de vista de que la NGP tiene que ver con el *diseño organizacional* en el gobierno; otros han abrazado la idea de que la NGP es una forma distinta de pensar y actuar para los gerentes públicos. Algunos trabajos han aceptado el punto de vista de que la NGP ha ejercido una influencia decisiva en el establecimiento de la agenda gubernamental, en tanto que otros han escrutado esta conjetura mediante el desarrollo de la investigación comparada, orientada al estudio de casos. Debido a esta amplia variedad de enfoques, la literatura sobre la NGP se presenta como un campo desordenado, aun al interior de la literatura sobre administración pública y ciencias políticas...” (Barzelay, 2001:16-17).

⁴⁰ Surge alrededor de 1968, liderada por J. Buchanan, parten de la idea de que se debe aplicar “un análisis económico neoclásico a las instituciones y procesos políticos...Los fundamentos del enfoque son el individualismo metodológico, el *homo-economicus* y la política como intercambio, con base en asumir la libertad individual como valor supremo, en una clara conexión con los denominados planteamientos neoliberales de la Escuela de Chicago y con el neoconservadurismo imperante” (Cunill, 1997:240-241). Entre las medidas que proponen para evitar el monopolio estatal

Teoría de los Costes de Transacción, todas “doctrinas que persiguen reformas administrativas mediante ideas como la competencia, elección, transparencia y control.

Así, los partidarios del PublicChoice focalizan en la relación entre propiedad pública o privada en el desarrollo de la actividad pública, siendo la delegación de autoridad y las divergencias en la consecución de los objetivos, el campo de estudio de la Teoría de la Agencia⁴¹ y los Costes de Transacción⁴²” (García, 2007:39). Asimismo, a partir de las ideas

burocrático están las siguientes: “–Más competencia en el desarrollo de los servicios públicos; - Privatización o contratación externa para reducir el gasto: -Mayor información sobre la viabilidad de las alternativas de los servicios públicos ofertadas en bases competitivas y de acuerdo con costes comparados; y controles más estrictos sobre la burocracia” (Niskanen citado por García, 2007: 39-40). Con estas medidas lo que se busca es la eficiencia en la administración pública y para ello es importante la introducción de los mecanismos del mercado.

⁴¹ Tiene que ver con el “conjunto de contratos entre un individuo (principal) que contrata a otro (agente) delegando en él la ejecución de una determinada tarea...Así, bajo esta teoría la consecución de los objetivos del principal depende de las acciones que realice el agente...” (Gimero, citado por García, 2007:41). Señala García (2007), que en el sector público resulta compleja la definición de principal y agente, ya que nos encontramos frente a múltiples figuras. El principal en cualquier relación puede ser: el electorado, los consumidores de los servicios públicos y los políticos del gobierno central en el poder (Mayston citado por García, 2007). También se “establecen relaciones de agencia superpuestas entre distintos niveles de la gestión pública, tales como ciudadanos, parlamentarios, gobierno, agencias y empleados públicos” (Albi *et al*, citado por García, 2007:41). A juicio de García (2007), hay dos niveles básicos en la relación de agencia dentro del sector público: “a) La provocada por la delegación sucesiva de responsabilidad que representa la cadena: Ciudadanos-Políticos-Gestores; b) La relación inter-administraciones”. Dentro de la primera están asimismo: 1) La relación Ciudadanos-Políticos y 2) La relación Políticos-Gestores. En ésta última, “la función política se encarga de diseñar programas o políticas, fijando los objetivos a alcanzar, siendo los gestores la mano ejecutora de las actividades que permitan su logro. Ante esta división de funciones, la relación principal-agente tiene pleno sentido” (García, 2007:42). Aquí está presente la dicotomía política-administración activada con el neoliberalismo.

⁴² Para esta Teoría, la competencia pudiera generar costes adicionales los cuales están ausentes en la tradicional forma burocrática de provisión de servicios. Se identifican “costes de transacción asociados a la firma de los contratos, el control de resultados y comportamiento de las partes contractuales. Estos costes varían por un lado, con las características de las decisiones de los gestores que participan en la transacción, y con los objetivos propios del mercado por otra” (Williamson citado por García, 2007:40). Es por ello que la administración pública incorpora condiciones similares a las del mercado en pro de una estructura organizativa óptima.

de los Neo-Tayloristas⁴³ (Pollitt citado por García, 2007), la gerencia profesional focaliza su estudio en la organización burocrática interna de la administración, intenta así, “romper el supuesto mito de las diferencias de gestión entre el sector privado y el sector público” (Arellano, citado por García, 2007:39).

Todas estas teorías no son neutrales, incluyendo la NGP, “En general, corresponden a una cosmovisión neoliberal no fragmentable, esto es: sus principios <<técnicos>> no son aislables e inocuo respecto de la estructura social que proponen” (López citada por Thwaites, 2008: 50). Todos estos enfoques, teorías y modelos tienen un tronco común: su acercamiento a las teorías tradicionales de elección racional y el apoyo de la principal Escuela de Pensamiento a favor del neoliberalismo: La Escuela Neoclásica.

Guerrero (2004:57) describe el Enfoque de la Nueva Gestión Pública, como “un ser mutante de difícil conceptualización, y de perfiles móviles y perpetuamente acomodables”. Para este autor, “dentro de esa masa de ideas, conceptos, propósitos, valores e intereses, se pueden apreciar ocho conceptos relativamente estables y definitorios de la nueva gerencia pública...” (Guerrero, 2004: 57). Estos serían los siguientes atendiendo a la consideración del autor: 1) Orientación al cliente; 2) Privatización; 3) Mercado; 4) Competencia; 5) Enfoque empresarial-gerencial; 6) Gerencia por objetivos y resultados; 7) Agenciación y 8) Reducción de costos.

El enfoque empresarial-gerencial se encuentra sistematizado en el libro *Reinventing Government*, de los autores David Osborne y Ted Gaebler, publicado en 1992.

⁴³ Busca la eficiencia, la eficacia y la innovación a través de un sistema de gestión adecuado para la administración pública, para ello se deben cambiar los incentivos, los propósitos, la estructura de poder y su cultura (Osborne y Plastric, citado por García, 2007). Entre las técnicas propuestas por esta teoría para conseguirlo se tienen las siguientes: “-Separación entre política y gestión; - Reducción de las normas de actuación, especialmente las referidas a los órganos directivos, pues se persigue el gerencialismo o profesionalización del gestor; -Incremento de los controles económicos y financieros que permiten exigir responsabilidades personales; - Introducción de mecanismos incentivadores para premiar logros y sancionar fallos” (García, 2007:41).

Las propuestas para reformar la administración pública con criterios de la empresa privada fueron recogidas en este libro y sirvieron de inspiración para la reforma de la administración pública norteamericana bajo el gobierno del Presidente Clinton, cuando el vicepresidente Al Gore presentó su famoso Informe Gore.

“Para Osborne y Gaebler, el gobierno debe ser una empresa dedicada a promocionar la competencia entre los servicios públicos; debe regirse por la consecución de objetivos antes que por la obediencia a las normas; debe preocuparse más de la obtención de recursos que de su gasto; debe convertir a los ciudadanos en consumidores y debe descentralizar su poder siguiendo mecanismos de mercado y no mecanismos burocráticos” (Du Gay citado por Santos, 2003: 267).

En efecto, de acuerdo a Guerrero (2004:259), “los autores han centrado su exposición en la empresarialidad del gobierno exitoso, alegando que tal denominación no señala solamente a los hombres de negocios porque el verdadero significado de la palabra empresario es más amplio. En su entender el término fue acuñado por el economista francés Jean-Baptiste Say alrededor del año 1800, quien explicó que el empresario es quien saca los recursos económicos de un área de baja productividad, y los traslada a otra de mayor productividad y rendimiento. Con base en esta idea los dos autores señalan que empresario es aquél que utiliza los recursos en nuevas formas, para maximizar la productividad y la efectividad”.

Hoy en día se usa el concepto de empresarialidad para dar sentido al desarrollo de nuevos negocios, es decir, para caracterizar a los negocios en general, relacionando el término con la voluntad de asumir riesgos, tomar iniciativas para explorar y emprender nuevos negocios, sin desperdiciar las oportunidades y hacer innovaciones. Abarca los negocios establecidos, las instituciones de servicio público, la nueva empresa y al tercer sector.

Según Guerrero (2004: 212), “la figura del empresario fue desarrollada por Richard Cantillon hace más de doscientos años: en el entender del economista irlandés, el

emprendedor es aquél sujeto que estando comprometido con las actividades productivas de la sociedad, vive de un modo incierto que está determinado por sus clientes...”.

De lo que se trata es de crear un Estado- gerente o gerencial que sea eficiente, competitivo y que esté al servicio de las minorías, este Estado se caracteriza por la introducción de mecanismos de mercado en áreas propias del Estado. “Los organismos del Estado no sólo debían ser privatizados, sino que debían entrar en un régimen de mercado” (Gómez, 2003:91).

El Modelo Gerencial descrito, que se alimenta del paradigma neoliberal para atender los requerimientos del Estado Capitalista, presenta limitaciones. Guerrero (2004), ha sido uno de los principales críticos de este enfoque, quien hace su crítica desde el marxismo y le dedica todo un capítulo de su libro titulado: *La Nueva Gerencia Pública*, a los límites de este enfoque.

Para este autor, el modelo es defectuoso, ya que en la realidad cuando se pretenden aplicar las técnicas y modelos que provienen de la empresa privada se transforman en técnicas de gestión pública. Otra limitación que presenta es su apreciación errónea de la naturaleza humana y la sociabilidad, ya que la sociedad se organiza en torno al egoísmo, al individualismo, al afán de lucro y a lo privado, por lo que existe un concepto equívoco de la vida asociada que solo puede manifestarse dentro de un Estado Capitalista, no hay otra alternativa. No hay espacio para pensar en un Estado para la transformación social, ni en políticas públicas alternativas. Solo se conciben políticas públicas neoliberales.

La propuesta que recoge este enfoque solo es viable dentro de un Estado Capitalista, la idea de un Estado Socialista, resulta impensable e inviable. Su propuesta solo apunta en un solo sentido: en el incremento de la tasa de ganancia como motor del sistema capitalista mediante la búsqueda de la eficiencia, la productividad, la rentabilidad y la competencia, no es posible pensar en transformar la sociedad a través de los objetivos que declaran los partidarios de la descentralización como la justicia social, la democratización, la participación y el desarrollo local, esto lo demuestra De Mattos (1989; 1990), en su trabajo desde su postura marxista, la cual compartimos.

Este enfoque aspira que el Estado se convierta en un Estado Empresarial, adoptando y transformando la actuación de sus funcionarios en gerentes prestadores de los servicios públicos y los ciudadanos en clientes o consumidores de estos servicios. Esta situación, siguiendo a Guerrero (2004), es la más grande deficiencia del modelo, pretender sustituir al ciudadano, por el cliente y “en el mercado los clientes son soberanos que defienden sus intereses y cambian libremente de proveedor, en tanto que los ciudadanos viven permanentemente en instituciones políticas y demandan la responsabilidad de los gobernantes” (Guerrero, 2004:257).

Con este enfoque la dicotomía política administración está aún más viva, con la separación del control político del manejo o la gestión. La referida dicotomía tomó un nuevo impulso en los Estados Unidos, cuando se puso de moda la idea del re: re-construir, re-fundar y re-inventar (Rosenbloom, citado por Guerrero, 2000: 187), unos de los autores que revitalizaron esta idea del “re”, (Guerrero, 2000), es la formulada por David Osborne y Ted Gaebler, quienes plantearon la separación del “timón” y los “renos”, en el gobierno empresarial. Además que esta dicotomía le sirven de contexto “a las propuestas de desregulación, privatización, mercado libre y orientación al cliente...” (Guerrero, 2000:188).

A juicio de Guerrero (2004:256), “la separación ha sido no solo difícil, sino costosa, pues la libertad técnica de las organizaciones administrativas ha redundado en una pérdida de control político efectivo sobre las mismas”.

Con la Nueva Gestión Pública aparece una nueva dicotomía en donde ahora los clientes se mueven en un mercado, no en la arena del poder. “Esta nueva dicotomía sirve de contexto a las propuestas de privatización, desregulación, mercado libre y orientación al consumidor...” (Guerrero, 2004:254).

Lo preocupante de todo esto, ha sido siguiendo a Guerrero (2004), que este modelo no se ha quedado solo en los documentos de los académicos como propuesta, sino que ha servido de guía de diseño de las actividades de los funcionarios públicos, como un cuerpo de recetas acertadas para lograr un cambio en las instituciones públicas a favor de la

eficiencia y mejorar la productividad, por lo que el criterio que ha predominado ha sido el económico.

3. Consideraciones Finales

Se concluye que los autores estudiados que parten de la teoría marxista, nos muestran con sus análisis cómo la dinámica de las formas y funciones del Estado Capitalista está modelada por los cambios en la acumulación del capital. Los aportes encontrados y estudiados de la teoría marxista, se convierten en un rico instrumental no solo para estudiar al Estado Capitalista, sino también para producir nuevo conocimiento en un Estado en Transición. Destacados teóricos de la filosofía política que han realizado aportes al conocimiento existente en un Estado en Transición, tienen en común que parten del marxismo para estudiar el aparato público, convirtiéndose en un cuerpo de conocimiento poderoso para avanzar en la comprensión de la política y gestión pública, muy necesario para contrarrestar el conocimiento convencional.

4. Bibliografía Citada

Albarracín, Jesús (1994). **La Economía de Mercado**. Editorial Trotta. Madrid. España. 280 p.

Barzelay, Michael (2001). "La Nueva Gerencia Pública. Un ensayo bibliográfico para estudiosos latinoamericanos (y otros). En: **Revista del CLAD Reforma y Democracia**. No.19, Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo, Caracas, Venezuela. p.p. 7-66.

Boron, Atilio. (2003). **Estado, capitalismo y democracia en América Latina**. CLACSO, Buenos Aires, Argentina. 319 p.

Bustelo, Pablo (1994). El enfoque de la regulación en economía: una propuesta renovadora. Cuadernos de Relaciones Laborales, N° 4. Editorial Complutense, Madrid. España. Disponible en: revistas.ucm.es/rla/11318635/articulos/CRLA9494120149A.PDF Consultada: 03 de enero de 2011.

Bustelo, Pablo (1999). **Teorías Contemporáneas del Desarrollo Económico**. Editorial Síntesis. Madrid. España. 303p.

Coraggio, José Luis (1989). “La propuesta de descentralización: en busca de un sentido popular”. En: **Descentralización del Estado, requerimientos y políticas en la crisis**. ElsaLaurelli y Alejandro Rofman (Compiladores). F.F: Ebert CEUR, Buenos Aires, Argentina. Disponible en: www.coraggioeconomia.org/jlc/archivos%20para%20descargar/La%20propuesta%20de%20descentralizaci%F3n_1988.pdf. Consultada el 16 de agosto de 2011.

Coraggio, José Luis (1991). “Las dos corrientes de descentralización en América Latina”. En: **Ciudades sin Rumbo. Investigación Urbana y Proyecto Popular**. SIAP-CIUDAD Centro de Investigaciones. Quito. Ecuador. Disponible en: www.coraggioeconomia.org/jlc/archivos%20para%20descargar/DESCENTRUBA.pdf Consultada el 03 de agosto de 2011.

Coraggio, José Luis (1994). “La propuesta descentralizadora: Límites y posibilidades”. En: **Ciudad Alternativa**, N° 10; Epoca II; Ciudad Centro de Investigaciones. Quito. Ecuador. Disponible en: www.coraggioeconomia.org/jlc/archivos%20para%20descargar/DESCENTRMOZ.pdf. Consultada el 03 de agosto de 2011.

Cunill Grau, Nuria (1997). **Repensando lo público a través de la sociedad. Nuevas formas de gestión pública y representación social**. Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (CLAD). Nueva Sociedad. Caracas. Venezuela. 320 p.

De Sebastián, Luis (1997). **Neoliberalismo Global**. Apuntes críticos de economía internacional. Editorial Trotta. Madrid. España. 148 p.

De la Garza Toledo, Enrique (1998). “El concepto de economía y su transformación”. En: **Ciencia Económica. Transformación de conceptos**. Enrique de la Garza (coordinador). Editorial Siglo XXI en coedición con el Centro de Investigaciones Interdisciplinarias en Ciencias y Humanidades de la UNAM. México. D.F. 141 p.

De Mattos, Carlos (1989). “Falsas expectativas ante la descentralización. Localistas y neoliberales en contradicción” En **Revista Nueva Sociedad**. No. 104. Disponible en: [www.bibliotecaib.org/portals/0/docs/Maestrias/Alta_Direccion-publica/13.%20Falsas%20expectativas%20ante%20la%20descentralizacion%20\(Mattos\).pdf](http://www.bibliotecaib.org/portals/0/docs/Maestrias/Alta_Direccion-publica/13.%20Falsas%20expectativas%20ante%20la%20descentralizacion%20(Mattos).pdf) fecha de la consulta: 29-12-10.

De Mattos, Carlos (1990). “La Descentralización, ¿Una nueva panacea para impulsar el desarrollo local?”. En: **Revista Economía y Sociedad**. No 3, Universidad Católica de Chile. Instituto de Estudios Urbanos. Santiago de Chile.

Esteso, Roberto (1986). Estado y Economía: Reflexiones sobre las tendencias de la intervención y la burocracia estatal. Ponencia presentada en el XVI Congreso Latinoamericano de Sociología. Río de Janeiro, Brasil, del 02 al 07 de marzo.

Estévez, Alejandro (2006). “Una Genealogía de la Tecnocracia”. En: **El Poder de los Expertos: Para comprender la tecnocracia**. Haydée Ochoa Henríquez y Alejandro Estévez (Coordinadores). Centro de Estudios de la Empresa. Facultad de Ciencias Económicas y Sociales. Universidad del Zulia. Maracaibo. Venezuela. p.p. 65 -95.

García Sánchez, Isabel María (2007). “La nueva gestión pública: evolución y tendencias”. En: Revista **Presupuesto y Gasto Público**, No. 47. Secretaría General de Presupuestos y Gastos. Instituto de Estudios Fiscales. Ministerio de Hacienda. Madrid. España. Pp. 37-64. Disponible en: www.ief.es/publicaciones/revistas/PGP/47_GarciaSanchez.pdf. Fecha de consulta: 11 de diciembre de 2008.

González Madrid, Miguel (1996). El problema del Estado en el marxismo estructuralista y neogramsciano. Disponible en: www.juridicas.unam.mx/publica/librev/rev/polis/cont/19962/pr/pr11.pdf. Consultada el 03 de enero de 2011.

Gómez, Ricardo J (2003). **Neoliberalismo Globalizado**. Ediciones Macchi. Buenos Aires. Argentina. 200 p.

Guerrero Orozco, Omar (1986). **La Teoría de la Administración Pública**. Editorial Harla. Universidad Nacional Autónoma de México. México. D.F. 398 p.

Guerrero Orozco, Omar (2000). “**Teoría Administrativa del Estado**”. Universidad Nacional Autónoma de México. México; Oxford University Press. Disponible en: www.omarguerrero.org/libros/TAE.pdf Consulta realizada el 20 de enero de 2011.

Guerrero Orozco, Omar (2001). “Nuevos Modelos de Gestión Pública”. En: Revista Digital Universitaria. Vol. 2, No. 3. Disponible en: www.revista.unam.mx/comite.htm Fecha de consulta 23 de marzo de 2005.

Guerrero Orozco, Omar (2004). **La Nueva Gerencia Pública**. Distribuciones Fontamara, S.A, primera edición. México. D.F.

Holloway, John (1982). **Fundamentos Teóricos para una Crítica Marxista de la Administración Pública**. Instituto Nacional de Administración Pública. México. 89 p.

Holloway, John (1994). “La Osa Mayor: Posfordismo y lucha de clases. Un comentario sobre Bonfeld y Jessop”. En: **¿Un Nuevo Estado? Debate sobre la reestructuración del Estado y el Capital**. (Werner Bonfeld y John Holloway Compiladores). Editorial Cambio XXI. Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública. México. p.p. 88-97.

Holloway, John (2002). **Cambiar el mundo sin tomar el poder**. El significado de la revolución hoy. Universidad Autónoma de Puebla. Buenos Aires, Argentina. 320 p.

Jáuregui, Gurutz (2000). **La Democracia Planetaria**. Ediciones Nobel. Finalista en el Premio Internacional de Ensayo Jovellanos. Barcelona, España. 267 p.

Jessop, Bob (1994). “Osos Polares y Lucha de Clases: mucho menos que una autocrítica”. En: **¿Un Nuevo Estado? Debate sobre la reestructuración del Estado y el Capital**. (Werner Bonfeld y John Holloway Compiladores). Editorial Cambio XXI. Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública. México. p.p. 157-178.

Jessop, Bob (1999). ¿Hacia un Estado de Trabajo Schumpeteriano? En: **Crisis del Estado de Bienestar. Hacia una nueva teoría del Estado y sus consecuencias sociales**. Siglo del Hombre Editores. Universidad Nacional de Colombia. Santa Fé de Bogotá. 214 p.

Jessop, Bob (2008). **El Futuro del Estado Capitalista**. Trad. de Antonio de Cabo y Aniza García. Editorial Catarata. Madrid. 337 p.

Lipietz, Alain (1997). **Elegir la Audacia**. Una alternativa para el siglo XXI. Editorial Trotta. Madrid. España. 151 p.

Maza Zavala, Domingo Felipe (2007). **Análisis Macroeconómico Economía Circulatoria**. Tomo III. Universidad Central de Venezuela. Banco Central de Venezuela. Ediciones de la Biblioteca- EBUC. Colección Ciencias Económicas y Sociales XLI. Caracas. Venezuela. 1588p.

Neffa, Julio Cesar (2006). “Evolución conceptual de la Teoría de la Regulación”. En: **Teorías Sociales y Estudios del Trabajo: Nuevos Enfoques**. Enrique De La Garza Toledo (Coordinador). Editorial Anthropos en coedición con la División de Ciencias Sociales y Humanidades de la Universidad Autónoma Metropolitana de México. Barcelona, España. p.p. 183-206.

Monedero, Juan Carlos (2008). “El Estado Moderno como relación social. La recuperación de un concepto politológico del Estado”. Introducción al libro: **El Futuro del Estado Capitalista** de Robert Jessop. Trad. de Antonio de Cabo y Aniza García. Editorial Catarata. Madrid.

Monedero, Juan Carlos (2009a). **Disfraces del Leviatán**. El papel del Estado en la globalización neoliberal. Ediciones Akal Universitaria. Madrid. España. 288 p.

Monedero, Juan Carlos (2009b). **El Gobierno de las Palabras**. Política para tiempos de confusión. Fondo de Cultura Económica de España. Madrid. España. 289 p.

O’Connor, James (1981). **La Crisis Fiscal del Estado**. Ediciones Península. Barcelona. España.

Ochoa Henríquez, Haydée (1995a). "Crisis y Salidas de la Teoría de la Administración Pública". En **Revista Frónesis**, Vol.2, No. 2. Vicerrectorado Académico. Universidad del Zulia. Maracaibo, Venezuela. p.p. 97-131.

Ochoa Henríquez, Haydée (1995b). "**Tecnocracia y Empresas Públicas en Venezuela (1948-1991)**". EdiLUZ. Vicerrectorado Académico. Universidad del Zulia. 263 p.

Ochoa Henríquez, Haydée y Fuenmayor Carroz, Jennifer (2006). "Ni Tecnocracia Ni Populismo: Hacia una Gestión Pública para la Transformación en Venezuela". En: **El Poder de los Expertos: Para comprender la tecnocracia**. Haydée Ochoa Henríquez y Alejandro Estévez (Coordinadores). Centro de Estudios de la Empresa. Facultad de Ciencias Económicas y Sociales. Universidad del Zulia. Maracaibo. Venezuela. p.p.145 -189.

Poulantzas, Nicos (1978). **Estado, Poder y Socialismo**. Siglo Veintiuno Editores. México.

Poulantzas, Nicos (1998). **Las Clases Sociales en el Capitalismo Actual**. Siglo Veintiuno Editores. México. 312 p.

Facultad de Derecho, Ciencias Políticas y Sociales/ Instituto Latinoamericano de Servicios Legales Alternativos ILSA. Ediciones Antropos, Bogotá, Colombia. 305 p.

Therborn, Göran (1979). **¿Cómo domina la clase dominante?** Editorial Siglo XXI Editores. México.

Thwaites Rey, Mabel (2001). "Tecnócratas vs Punteros. Nueva falacia de una vieja dicotomía: política vs administración". En: **Revista Encrucijadas**, N° 6. Universidad de Buenos Aires. Argentina. Disponible en: www.mabelthwaitesrey.com.ar/wp-content/uploads/art-period/24.pdf Consultada el 03 de agosto de 2011.

Thwaites Rey, Mabel (2008). "¿Qué Estado tras el experimento neoliberal?". En: **Revista del CLAD Reforma y Democracia**, N° 41. Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (CLAD), Caracas. p.p. 33- 56.